



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

PARECER n. 00196/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.021610/2022-31

INTERESSADOS: GREENEX INDUSTRIA COMERCIO E EXPORTAO DE MADEIRAS LTDA - GREENEX
ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR). OPERAÇÃO FITO FAKE

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar irregularidades relativas à emissão de Certificados Fitossanitários. 3. Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal. 4. Certificação fitossanitária é exigência internacional decorrente da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), de 17 de novembro de 1997, cujo texto foi promulgado por meio do Decreto nº 5.789, de 17 de abril de 2006, a partir do qual as cláusulas da CIPV passaram a ter obrigatoriedade de execução e cumprimento no Brasil. 5. Organização Nacional de Proteção Fitossanitária no Brasil: Ministério da Pecuária e Abastecimento (MAPA). 6. Competência exclusiva do MAPA para emitir certificado fitossanitário. 7. Emissão do Certificado Fitossanitário pelo ente privado, com provável intenção de simular a certificação realizada através dos Certificados Fitossanitários Oficiais emitidos pelo MAPA, a fim de exportar produtos de origem vegetal. 8. Enquadramento dos fatos no art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846, de 2013. 9. Responsabilidade objetiva da acusada. 10. Relatório Final da Comissão recomendou a responsabilização da pessoa jurídica, com aplicação das penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória em face da acusada. 11. Prescrição. 12. Ocorrência. 13. Ciência da Administração ocorrida na data que o MAPA reconheceu a não autenticidade do Certificado Fitossanitário investigado, em 05/04/2017. 14. Medida Provisória nº 928/2020 suspendeu o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, em razão da pandemia da COVID. 15. Termo final do prazo prescricional: 03/08/2022. PAR instaurado em 15/08/2022, conforme publicação do Diário Oficial da União. 16. Pelo arquivamento, haja vista que a pretensão punitiva estatal encontra-se fulminada pela prescrição, nos termos da Lei nº 12.846, de 2013.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado pelo Corregedor do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em 15/8/2022 em face da sociedade GREENEX S/A, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS (CNPJ nº 07.941.211/0001-78), em decorrência dos fatos apurados na Operação *Fito Fake* do Departamento de Polícia Federal (PF).

2. Preliminarmente, cumpre esclarecer que o presente PAR foi instaurado pelo MAPA, o qual detinha a competência originária segundo a Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção -LAC) e respectivos regulamentos. Porém, quando os trabalhos da Comissão de PAR (CPAR), designada pelo MAPA já estavam encerrados, inclusive com Relatório Final já emitido pela CPAR, os autos foram, motivadamente, avocados por esta Controladoria-Geral da União (CGU), com vistas à análise da regularidade do procedimento e, posterior julgamento pelo Ministro de Estado da CGU, que possui competência legal concorrente para tanto, nos termos do §2º do art. 8º da LAC.

3. Consta dos autos que, em 4/4/2017, o MAPA foi consultado pela organização nacional de proteção fitossanitária (ONPF) da República do Vietnã acerca da autenticidade do Certificado Fitossanitário nº 266/2017-UVGPVDC-PA (SEI 2909827, p. 5-7 - Sequencial 1).

4. O CF é um documento oficial cuja expedição é atribuição exclusiva dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (AFFAs) do MAPA, e tem por função certificar, perante autoridades sanitárias de países signatários da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (CIPV), dentre os quais figura o Vietnã, que os produtos de origem vegetal exportados pelo Brasil encontram-se livres de pragas. Sua emissão no Brasil é regulamentada pela Instrução Normativa MAPA nº 71/2018, a qual condiciona a emissão do certificado à indicação, pelo exportador, de que a ONPF do país importador impõe a certificação fitossanitária como requisito para admissão dos produtos vegetais em seu território.

5. O CF apresentado pela autoridade vietnamita é datado de 27/1/2017 e indica que a carga consistente em 27.899 quilogramas de madeira da espécie *maçaranduba* exportada pela pessoa jurídica processada encontra-se livre de pragas e cumpre os requisitos fitossanitários do país importador.

6. No entanto, a Unidade de Vigilância Agropecuária (UVAGRO) do Porto de Vila do Conde do MAPA, repartição que consta como emissora do CF apresentado pela processada, declarou que não emitiu tal documento (SEI 2909827, p. 1-2 - Sequencial 1).

7. Ademais, o AFFA Carlos Eduardo de Oliveira Monteiro, que consta como subscritor do CF, **informou que o documento é falso**, pois: *i)* a assinatura aposta no documento não é dele; *ii)* ele não é lotado na UVAGRO Vila do Conde, mas sim na UVAGRO Aeroporto de Belém; *iii)* o número da Carteira de Fiscal constante do documento não é o dele; *iv)* o número do registro no Comitê de Sanidade Vegetal do Cone Sul (COSAVE) também não é dele; e *v)* na data de emissão do documento ele se encontrava em gozo de férias (SEI 2909827, p. 9 - Sequencial 1).

8. Diante disso, imputou-se à pessoa jurídica a adulteração do Certificado Fitossanitário (CF) nº 0281/2017/CF-UVGPVDCPA, emitido pelo MAPA, razão pela qual ela foi indiciada pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (SEI 2909888 - p. 12 a 14 - Sequencial 3).

9. Intimada, a processada apresentou defesa em 28/9/2022, na qual alegou, preliminarmente: ocorrência da prescrição; ilegitimidade para responder ao PAR; deficiência na fundamentação do termo de indicição. No mérito, requereu o arquivamento do PAR diante da ausência de indícios de autoria e de materialidade de ato lesivo (SEI 2909923 - p. 51 a 75 - Sequencial 3).

10. Em 5/12/2022, lavrou-se relatório final, no qual a comissão recomendou a rejeição de todos os argumentos expostos na defesa e a **responsabilização da processada pela prática do ato lesivo previsto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, com a consequente aplicação das sanções de multa no valor de R\$ 1.935.854,93; e de publicação extraordinária da decisão condenatória; previstas, respectivamente, nos incisos I e II do artigo 6º da mesma Lei (SEI 2909987 - p. 23 a 38 - Sequencial 4).**

11. A processada se manifestou sobre o relatório final, tendo reiterado os termos da defesa, além de ter impugnado o cálculo da multa (SEI 2910007 - p. 49 a 79 - Sequencial 4).

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

13. Ato seguinte, os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Investigação de Processos Avocados da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (CGIPAV/DIREP/SIPRI) para proceder a análise de regularidade do PAR e se manifestar sobre o relatório final, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

14. A CGIPAV, por sua vez, se manifestou por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1507/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3229141 - p. 15 a 28- sequencial 5) no seguinte sentido:

VII - CONCLUSÃO

95. Diante do exposto, recomenda-se:

a) o acolhimento da manifestação sobre o relatório final, para reconhecer a ocorrência da prescrição e, conseqüentemente, rejeitar o relatório final, arquivando-se o PAR.

b) o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

96. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3231847).

97. À consideração superior.

15. Por fim, os autos vieram a esta CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria- Geral da União.

16. É o relatório.

II) DA FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

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

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

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

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

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

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

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

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

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

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

2.2 DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

22. A Lei n° 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

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

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

23. No caso dos autos, acolhe-se a análise da NOTA TÉCNICA N° 1507/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3229141 - p. 15 a 28- sequencial 5) acerca da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no caso concreto.

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

25. Nesse sentido, o Manual de PAR da CGU informa que existe "amplo debate doutrinário sobre quem é o sujeito que deve tomar ciência da infração e ainda não existe uma posição unânime, ou mesmo razoavelmente pacífica, sobre o tema". E por isso aquele **Manual recomenda que, por cautela, que se utilize o critério de que qualquer agente público que tome ciência institucional de infração da Lei n° 12.846/2013 provoca o início do respectivo prazo prescricional**. Justifica o Manual (item 21.2)^[1]:

(...)

O fundamento desta posição está em que, apesar das diversas e complexas divisões internas da Administração pública, ela se apresenta como uma só para o cidadão, pois a Administração nada mais é do que a corporificação do Estado. Portanto, entendemos que, se um agente da Administração pública toma ciência de uma infração, ainda que ele não tenha competência para apurá-la, a informação da infração já chegou a um agente estatal e, portanto, já chegou ao Estado. Se o agente em questão não tiver competência para apuração, incumbe-lhe, por dever funcional, encaminhar para a autoridade competente.

Destacamos também que essa ciência deve ser institucional, ou seja, informações veiculadas em meios jornalísticos ou redes sociais não contam como ciência para a Administração pública. Se um agente público toma ciência de uma infração ao ler um jornal ou assistindo a uma reportagem, ele faz isso como um cidadão qualquer – isto é, ele lê jornal como “José das Couves”, e não como “agente administrativo do órgão X”. Somente quando ele encaminha o caso para apuração é que podemos falar que a Administração, como tal, tomou ciência. Um exemplo disso seria o seguinte: ao chegar à repartição, o servidor José das Couves encaminha uma mensagem para a ouvidoria de seu órgão dizendo, “li no jornal Y uma reportagem sobre suposto esquema em que empresas pagam propinas a servidores do nosso órgão; por favor, solicito providências.”

26. A partir da orientação supra, verifica-se que o marco inicial do prazo prescricional no caso dos autos **seria o dia 05/04/2017, a data na qual o MAPA**, por meio do Chefe de Serviço de Vigilância e Fiscalização Vegetal da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, Sr. Francisco Sadi Santos Pontes, constatou a inautenticidade do certificado, **em resposta ao questionamento do ONPF Vietnamita**, isto é, em 05/04/2017, conforme mensagens eletrônicas acostadas nos autos (SEI 2909827 - fl.1- Sequencial 1).

27. Contando-se 5(cinco) anos a partir de 05/04/2017, ter-se-á o termo final da contagem em **05/04/2022**.

28. Contudo, vale lembrar que a Medida Provisória n° 928/2020^[2] suspendeu o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei n° 8.112, de 1990, na Lei n° 9.873, de 1999, na Lei n° 12.846, de 2013, em razão da pandemia da COVID 19, pelo período de 120 (cento e vinte) dias. Sendo assim, deve-se acrescer mais 120 dias ao prazo, **razão pela qual se chega ao termo final do prazo prescricional em 03/08/2022**.

29. O presente PAR foi instaurado pela Portaria n° 233, de 12 de agosto de 2022, publicada na Seção 2 do Diário Oficial da União em **15/8/2022 (SEI 2909872 - p. 7 e 8 - Sequencial 3)**, isto é, **doze dias depois do prazo prescricional ter alcançado o seu termo final**.

30. Sendo assim, **a pretensão punitiva estatal está prescrita**.

III - CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, no processo administrativo de responsabilização que tem como indiciada a sociedade GREENEX S/A, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS (CNPJ n° 07.941.211/0001-78), **a pretensão punitiva estatal, no que se refere às penalidades previstas na Lei n° 12.846, de 2013, já se encontrava fulminada pela prescrição ao tempo da instauração do PAR, razão pela qual sugere-se o arquivamento dos autos**.

32. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 29 de julho de 2024.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000021610202231 e da chave de acesso bdc3ba99

Notas

1. [^] *Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%
c3%a7%c3%a3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corr](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%c3%a7%c3%a3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corr)*
2. [^] *Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm*



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1555619131 e chave de acesso bdc3ba99 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-07-2024 21:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00226/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 21000.021610/2022-31

INTERESSADOS: GREENEX INDUSTRIA COMERCIO E EXPORTAO DE MADEIRAS LTDA - GREENEX

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00196/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 07 de agosto de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000021610202231 e da chave de acesso bdc3ba99



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1581882784 e chave de acesso bdc3ba99 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-08-2024 20:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
