



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5050825-39.2022.4.04.0000/SC

RELATOR: JUIZ FEDERAL RONY FERREIRA

AGRAVANTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

AGRAVADO: CEFIRO COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO EIRELI

AGRAVADO: TDZ COMERCIAL IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDAS FITOSSANITÁRIAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS VEGETAIS – CIVP. TUTELA ANTECIPADA. IPPC.

1. Destarte, as embalagens e as unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte que não se enquadrem na tipificação de não autorização de importação devem ser devolvidas ao exportador exterior, às expensas do importador nacional. A opção por incineração será adotada pelo órgão anuente “*quando julgar necessário*”, conforme expressa previsão legal, não sendo opção do administrado, mas ato discricionário da administração, que levará em conta os riscos potenciais.

2. É dever dos particulares importadores e exportadores alertarem seus parceiros internacionais acerca das medidas de segurança fitossanitárias adotadas pelo Brasil, com lastro em orientação internacional, cabendo a tais particulares fazerem constar em seus respectivos contratos o dever de providenciar os atos necessários à marcação IPPC, bem como prever a responsabilidade pelos custos do retorno do material ao porto de origem, porque vedado o ingresso nacional.

3. Além disso, ausente a marcação IPPC em todos os suportes de madeira, não há ilegalidade ou mesmo desproporcionalidade na medida adotada pela autoridade coatora, tampouco viável a determinação para que nova vistoria seja realizada diante do fato identificado quando da inspeção primeira, sendo de rigor a suspensão da decisão agravada.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, dar provimento ao agravo de instrumento, com ressalva do entendimento do Desembargador Federal ROGERIO FAVRETO, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 28 de fevereiro de 2023.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela União, com pedido de antecipação da pretensão recursal, em face de decisão que deferiu em parte medida liminar em favor de TDZ Comercial Importadora e Exportadora Ltda. e de Cefiro Comércio Importação e Exportação Eireli, nos seguintes termos (evento 29, DESPADEC1 dos autos originários):

*Ante o exposto, defiro **em parte** o pedido liminar para:*

*a) **suspender** a ordem administrativa de devolução ao país de origem de toda a partida - Comunicado nº 19/2022/VIGI-ITA/SGRV6/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (**evento 1, DOC5**) e Termo de Intimação Fiscal EAD1 n. 019/2022 (**evento 1, DOC6**), até a realização de nova análise técnica pelo MAPA para atestar se remanescem ou não pragas vivas ou sinais de infestação, que deverá ocorrer após a realização do devido tratamento fitossanitário. Tais medidas (tratamento fitossanitário + nova análise técnica) deverão ocorrer no prazo de 15 (quinze) dias, a partir da intimação desta decisão;*

*b) se constatada a **inexistência** de praga quarentenária viva e sinais de infestação ativa de pragas, providencie a autoridade impetrada os atos necessários à dissociação da mercadoria e liberação das embalagens de madeira de que trata o Comunicado nº 19/2022/VIGI-ITA/SGRV6/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (**evento 1, DOC5**) e Termo de Intimação Fiscal EAD1 n. 019/2022 (**evento 1, DOC6**), para que sejam destruídas por incineração, às expensas da impetrante, nos termos do art. 46, §3º, da Lei 12.715/2012;*

*c) Em **sendo constatada a presença** de praga quarentenária viva ou de presença de praga viva que apresente potencial quarentenário para o Brasil, por ocasião da nova inspeção, deverá o impetrante providenciar um segundo tratamento fitossanitário com fins quarentenários, a ser realizado por outro prestador de serviço credenciado, nos termos do §3º, art. 36, da Portaria MAPA n. 514/2022;*

d) Em consequência, e após a dissociação, determino o prosseguimento do desembaraço aduaneiro com a liberação das mercadorias importadas, desde que não haja qualquer outro motivo, diverso do aqui tratado, para a sua retenção.

Intimem-se com urgência.

Notifiquem-se a autoridade impetrada, com urgência, pela forma mais expedita.

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada (art. 7º, I e II, da Lei 12.016/09).

Na hipótese de apresentação de preliminares nas informações, intime-se a parte impetrante para manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias.

Após, vista ao Ministério Público Federal para parecer.

Voltem, então, conclusos para sentença.

Sustenta a parte agravante, em síntese, que, segundo a NIMF 15, pragas associadas ao material da embalagem de madeira são conhecidas por ter impactos negativos na sanidade vegetal de florestas e na sua biodiversidade e a implementação desta norma tem por objetivo reduzir a propagação de pragas e seus impactos negativos, sendo imperioso que os importadores cumpram as regras de tratamento fitossanitário, resguardando a saúde pública e o meio ambiente nacional, o que incluiu a presença da marca IPPC, a qual comprova justamente o tratamento correto. Alude a legalidade da atuação administrativa que, após verificar a ausência da marca IPPC, determinou a devolução da embalagem de madeira à sua origem, em obediência ao art. 46, § 1º da Lei 12.715/2012, e à IN MAPA nº 32/2015, art. 31, III, art. 33, art. 34 II e art. 35.

Requer, assim, seja deferida a antecipação da tutela recursal para suspender os efeitos da decisão agravada.

Foi deferido o pedido de antecipação de tutela, nos termos da decisão de Ev. 2.

Oportunizada a apresentação de contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

Quando da análise do pedido de tutela de urgência, foi proferida decisão deferindo-o, cujas razões ora repiso para dar provimento ao agravo de instrumento.

Nos termos do artigo 300 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência somente poderá ser deferida se houver nos autos elementos que evidenciem, concomitantemente, (a) a probabilidade do direito e (b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

A questão envolvendo medidas fitossanitárias no comércio internacional é preocupação global, com grandes repercussões em solo brasileiro, em razão do risco advindo da indevida flexibilização desse controle. Foi nesse contexto que o Brasil se tornou signatário da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais – CIVP (em inglês, *IPPC – International Plant Protection Convention*), internalizada pelo Decreto nº 5.759/2006, reconhecendo a necessidade da cooperação internacional para controlar e prevenir as pragas de plantas e produtos vegetais, bem como sua disseminação internacional. Assim, o País se comprometeu internacionalmente em atuar eficaz e conjuntamente com os demais signatários para prevenir a disseminação e introdução de pragas e promover medidas apropriadas para controlá-las.

O art. 7º da referida Convenção prevê autoridade soberana para que os países prevejam e regulamentem, em seus territórios, medidas fitossanitárias que incluem a *inspeção, proibição de importação e entrada no território, tratamento, destruição ou retirada do território*. Eis o disposto pelo referido artigo:

Art. VII

*1 - Com a finalidade de prevenir a introdução e/ou a disseminação de pragas regulamentadas nos seus respectivos territórios, as partes contratantes terão **autoridade soberana** para regulamentar, de conformidade com os acordos internacionais em vigor, a entrada de plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados e, para esse fim, podem:*

*a) prescrever e adotar medidas fitossanitárias com respeito à importação de plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados, incluindo, por exemplo, **inspeção, proibição da importação e tratamento**;*

*b) **proibir a entrada, reter ou exigir tratamento, destruição ou retirada do seu território**, de plantas, produtos vegetais e outros artigos regulamentados, bem como de cargas que não estejam em conformidade com as medidas fitossanitárias prescritas ou adotadas nos termos da alínea "a" deste Artigo;*

*c) **proibir ou restringir o movimento de pragas regulamentadas em seus territórios**; e*

*d) **proibir ou restringir em seus territórios, o movimento de agentes de controle biológico e outros organismos de interesse fitossanitário que sejam considerados benéficos.***

Paralelamente, o Tratado internacional demonstra cuidado em minimizar a interferência no comércio internacional, prevendo que a aplicação das medidas ocorra quando “*sejam necessárias por razões fitossanitárias e que sejam tecnicamente justificáveis*” (art. 7º, 2, a).

No Brasil, o tema recebeu tratamento no art. 46 da Lei nº 12.715/2012, com a redação dada pela Lei nº 13.097/2015, bem como, administrativamente, pela Instrução Normativa Mapa nº 32/2015. A previsão legislativa ocorreu nos seguintes termos:

*Art. 46. O importador de mercadoria estrangeira cuja **importação não seja autorizada** por órgão anuente com fundamento na legislação relativa a saúde, metrologia, segurança pública, proteção ao meio ambiente, **controles sanitários, fitossanitários e zoossanitários** fica obrigado a **devolver a mercadoria ao exterior, no prazo de até 30 (trinta) dias** da ciência da não autorização.*

*§ 1º Nos casos em que a legislação específica determinar, a **devolução** da mercadoria ao exterior deverá ser **ao país de origem ou de embarque**.*

*§ 2º Quando julgar necessário, o órgão anuente determinará a **destruição da mercadoria** em prazo igual ou inferior ao previsto no **caput**.*

*§ 3º As **embalagens e as unidades de suporte** ou de acondicionamento para transporte que se enquadrem na tipificação de não autorização de importação prevista no **caput** estão sujeitas à **devolução ou à destruição** de que trata este artigo, **estejam ou não acompanhando mercadorias e independentemente da situação e do tratamento dispensado a essas mercadorias**.*

[...]

O § 16 do mesmo dispositivo, com a redação dada pela Lei nº 13.097/2015, previu a possibilidade de regulamentação da questão por parte do Poder Executivo.

Nessa linha, a Instrução Normativa MAPA nº 32/2015, estabeleceu *procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária de embalagens, suportes ou peças de madeira, em bruto, destinadas ao acondicionamento de mercadorias importadas*. Para estabelecer procedimentos fitossanitários em casos de pragas quarentenárias em embalagens e suportes de madeira, tomou-se por base as diretrizes da *Norma Internacional para Medidas Fitossanitárias nº 15 - NIMF 15* (Regulamentação de Material de Embalagem de Madeira no Comércio Internacional), de modo que referidas medidas estão tecnicamente embasadas e justificadas.

Referida Instrução prevê que as embalagens e suportes de madeira em bruto que condicionem mercadoria de qualquer natureza devem: a) estar

tratados e identificados com a marca IPPC, quando oriundos de países que internalizaram a NIMF 15 (art. 25); b) ou acompanhadas de Certificado Fitossanitário ou Certificação de Tratamento chancelado no país de origem, quando procedente de países que não internalizaram a NIMF 15 (art. 26):

Art. 25. As embalagens e suportes de madeira em bruto que acondicionem mercadoria de qualquer natureza, oriundos dos países que internalizaram a NIMF 15, devem estar tratados e identificados com a respectiva marca IPPC.

Parágrafo único. A marca IPPC a que se refere o caput pode ser substituída pelo Certificado Fitossanitário ou pelo Certificado de Tratamento chancelado pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária - ONPF do país de origem, constando um dos tratamentos fitossanitários reconhecidos pela NIMF 15.

Art. 26. As embalagens e suportes de madeira em bruto que acondicionem mercadorias de qualquer natureza, procedentes de países que não internalizaram a NIMF 15, devem estar acompanhadas de Certificado Fitossanitário ou de Certificado de Tratamento chancelado pela ONPF do país de origem, constando um dos tratamentos fitossanitários reconhecidos pela NIMF 15.

O art. 31 da referida Instrução Normativa prevê as hipóteses de não-conformidade das cargas, suportes ou embalagens nos seguintes termos:

Art. 31. Para efeito desta Instrução Normativa, entende-se como não-conformidade:

I - presença de praga quarentenária viva;

II - sinais de infestação ativa de pragas;

III - ausência da marca IPPC ou de certificação fitossanitária que atenda aos requisitos exigidos por esta Instrução Normativa;

IV - irregularidade na marca IPPC aplicada; ou

V - irregularidade no Certificado Fitossanitário ou no Certificado de Tratamento chancelado pela ONPF, quando for o caso.

E o art. 32 é categórico em estabelecer que ***“não será autorizada a importação de mercadoria contendo embalagens ou suportes de madeira se constatada a presença de praga quarentenária viva ou de sinais de infestação ativa de praga, conforme incisos I e II do art. 31 desta Instrução Normativa.”***

O art. 33 da IN prevê a possibilidade de autorização de importação se a embalagem ou suporte de madeira puderem ser dissociados da mercadoria e devolvidos ao exterior, porém **apenas nas hipóteses dos incisos III** (***“ausência***

da marca IPPC ou de certificação fitossanitária que atenda aos requisitos exigidos por esta Instrução Normativa”), **IV** (“irregularidade na marca IPPC aplicada”) ou **V** (“irregularidade no Certificado Fitossanitário ou no Certificado de Tratamento cancelado pela ONPF, quando for o caso”) do art. 31.

A interpretação sistemática dos dispositivos deixa claro que a **possibilidade de dissociação de embalagens e internalização de mercadorias não abrange as hipóteses de “presença de praga quarentenária viva” (inciso I) ou “sinais de infestação ativa de pragas” (inciso II)**, hipótese que está em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e está justificada por critérios técnicos do órgão administrativo competente.

Assim, em juízo de cognição sumária, **não encontro irregularidade na conduta da Fiscalização.**

De fato, o comércio internacional está presente na história da humanidade desde as primeiras civilizações. Com a globalização mundial das últimas décadas, tornou-se ainda mais crescente sua importância econômica, social e política.

No trânsito internacional, o meio ambiente pode ser fatalmente atingido por pragas e doenças que podem ser propagadas com a circulação de mercadorias de origem vegetal, sejam elas as commodities agrícolas ou as embalagens de madeira (pallets, caixas e engradados) que servem de acondicionamento de outras mercadorias de origem diversa. A entrada pelas fronteiras nacionais de pragas, eventualmente desconhecidas e sem predadores naturais, tem o poder de causar sérios prejuízos ao meio ambiente, à saúde e à economia, sendo de extrema importância a inspeção das embalagens de madeira que entram em um país para se evitar a introdução de espécies exóticas, que podem colocar em risco a fauna e a flora do país, além de acarretar elevados custos no controle de tais pragas e doenças.

Neste contexto, os prejuízos individuais do importador devem ser sopesados frente ao prejuízo que ele próprio também poderá vir a sofrer ao lado de todo o restante do país.

Destarte, as embalagens e as unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte que não se enquadrem na tipificação de não autorização de importação devem ser devolvidas ao exportador exterior, às expensas do importador nacional. A opção por incineração será adotada pelo órgão anuente “*quando julgar necessário*”, conforme expressa previsão legal, não sendo opção do administrado, mas ato discricionário da administração, que levará em conta os riscos potenciais.

A regra, então, é a devolução das embalagens. Resta claro, pois, que, pela sistemática atual, a medida prioritária passou a ser a devolução da mercadoria ou da embalagem não conforme ao país de origem, somente cabendo a destruição no Brasil, a juízo da autoridade competente, em casos urgentes e excepcionais.

Destaque-se que o próprio MAPA fez constar em seu site que "A IN já está sendo aplicada e muito bem fiscalizada em todos os recintos alfandegados. Diante disto, sugerimos a todos que ressaltem aos vossos exportadores e parceiros no exterior a importância de em caso de utilizarem embalagem de madeira, realizarem o devido tratamento e fumigação e respectivamente utilizarem o carimbo com a marca IPPC bem como emissão do certificado" (<http://www.dcllogisticsbrasil.com/instrucao-normativa-322015-do-ministerio-da-agricultura/>).

Ou seja, é dever dos particulares importadores e exportadores alertarem seus parceiros internacionais acerca das medidas de segurança fitossanitárias adotadas pelo Brasil, com lastro em orientação internacional (<https://www.ippc.int/en/>), cabendo a tais particulares fazerem constar em seus respectivos contratos o dever de providenciar os atos necessários à marcação IPPC, bem como prever a responsabilidade pelos custos do retorno do material ao porto de origem, porque vedado o ingresso nacional.

Ressalta-se que, no caso dos autos, não há tal documento nem higidez na marcação das madeiras, restando violada a *International Plant Protection Convention* - IPPC, convenção que envolve diversos países exportadores, cujo objetivo é controlar, por meio de medidas fitossanitárias, a disseminação de pragas entre os países contratantes. Trata-se de medida de extrema relevância para o comércio internacional ao garantir certa segurança às autoridades fitossanitárias de que aquele material que ingressa no país importador já passou, no país exportador, por tratamento fitossanitário.

Destaque-se que isto não significa, naturalmente, que as embalagens com o selo IPPC não possam conter pragas; tanto podem que, não obstante a presença de tal certificação, tal material é devidamente inspecionado. Constitui, no entanto, uma medida adicional de segurança, sendo que a grande maioria dos países importadores exige tal certificado para que tais embalagens possam ingressar no país. A opção pela dissociação e por incineração dos pallets será adotada pelo órgão anuente "*quando julgar necessário*", conforme expressa previsão legal, não sendo opção do administrado, mas ato discricionário da administração, que levará em conta os riscos potenciais.

Nessas condições, diante da comprovação da detecção de praga quarentária viva (evento 1, OUT5 e OUT6 dos autos originários), e em observância aos princípios da precaução e da prevenção, impõe-se o cumprimento integral da legislação, que determina a devolução do material à origem.

Além disso, ausente a marcação IPPC em todos os suportes de madeira, não há ilegalidade ou mesmo desproporcionalidade na medida adotada pela autoridade coatora, tampouco viável a determinação para que nova vistoria seja realizada diante do fato identificado quando da inspeção primeira, sendo de rigor a suspensão da decisão agravada.

Ante o exposto, voto por dar provimento ao agravo de instrumento.

Documento eletrônico assinado por **VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Juiz Federal Convocado**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40003717150v3** e do código CRC **faeaf51e**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): VÂNIA HACK DE ALMEIDA
Data e Hora: 1/3/2023, às 13:24:46

5050825-39.2022.4.04.0000

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 16/02/2023 A 28/02/2023

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5050825-39.2022.4.04.0000/SC

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

AGRAVANTE: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

AGRAVADO: CEFIRO COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO EIRELI

ADVOGADO(A): KELLY GERBIANY MARTARELLO (OAB PR028611)

AGRAVADO: TDZ COMERCIAL IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA

ADVOGADO(A): KELLY GERBIANY MARTARELLO (OAB PR028611)

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 16/02/2023, às 00:00, a 28/02/2023, às 16:00, na sequência 328, disponibilizada no DE de 07/02/2023.

Certifico que a 3ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A 3ª TURMA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, COM RESSALVA DO ENTENDIMENTO DO DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO.

RELATORA DO ACÓRDÃO: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGER RAUPP RIOS

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO
Secretário

MANIFESTAÇÕES DOS MAGISTRADOS VOTANTES

Ressalva - GAB. 31 (Des. Federal ROGERIO FAVRETO) - Desembargador Federal ROGERIO FAVRETO.

Acompanho a relatora, com ressalva de entendimento pessoal quanto à devolução da madeira ao país de origem, uma vez ser possível a destruição com as cautelas sanitárias.