



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária de Santa Catarina**  
**6ª Vara Federal de Joinville**

Rua do Príncipe, 123, 3º andar - Bairro: Centro - CEP: 89201-002 - Fone: (47)3451-3645 -  
www.jfsc.gov.br - Email: [scjoi06@jfsc.jus.br](mailto:scjoi06@jfsc.jus.br)

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5019897-36.2022.4.04.7201/SC**

**IMPETRANTE:** TDZ COMERCIAL IMPORTADORA E EXPORTADORA LTDA

**IMPETRANTE:** CEFIRO COMERCIO IMPORTACAO E EXPORTACAO EIRELI

**IMPETRADO:** CHEFE DA UNIDADE DE VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA - UNIÃO -  
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO - ITAPOÁ

**DESPACHO/DECISÃO**

Vistos, etc.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por **TDZ Comercial Importadora e Exportadora Ltda e Cefiro Comércio Importação e Exportação Eireli** contra ato do **Chefe da Unidade de Vigilância Agropecuária - União - Advocacia Geral da União - Itapoá**, pleiteando provimento jurisdicional para:

*1-) [...] CONCEDER MEDIDA LIMINAR, INAUDITA ALTERA PARS, tendo em vista o justo receio de lesão e o latente periculum in mora acarretado à empresa, somado à presença do fumus boni iuris, para:*

*1.1. Autorizar a dissociação das mercadorias de suas embalagens com o regular prosseguimento para o despacho e desembaraço aduaneiro das mercadorias amparadas pelo BL nº TSN22070094, Commercial Invoice e Packing List nº. CRP34105112020-01, nos termos do art. 571 do Decreto 6.759/2009;*

*1.2. Autorizar a destruição (incineração) dos 28 pallets de madeira que possuem a suposta presença de pragas quarentenárias, já que estes podem ser dissociados da mercadoria, nos termos do art. 46, § 3º da Lei nº 12.715/2012;*

*1.3. A confecção do referido mandado liminar com destino do ofício ao agente administrativo - Sr. Chefe do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO em Itapoá/SC, autoridade coatora impetrada, da forma mais expedita para cumprimento imediato sob pena de crime de prevaricação e multa, sem prejuízo da responsabilidade cível e administrativa, caso não*

*respeitada ordem judicial; Em sendo necessário seja o mesmo cumprido por meio de oficial de justiça, utilizando-se, se for o caso, do §2º, art. 212 do CPC;*

*1.4. Após a concessão da medida liminar, seja expedida intimação à União Federal, na pessoa do I. Procurador da Fazenda Nacional (art. 7º, II da Lei 12.016/2009) acerca do conteúdo da decisão, bem como seja determinada a notificação da autoridade coatora na pessoa do Ilmo. Chefe do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO em Itapoá/SC, no endereço da peça preambular, para apresentar informações no prazo legal;*

Informou que importou mercadorias descritas como “Parafuso Autoperfurante - NCM: 7318.14.00”, embarcadas no Porto de Xingang na China. Que as mercadorias desembarcaram no Porto de Itapoá, no contêiner MMAU1010100. Que, em inspeção física realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, foi detectado, em 28 pallets de madeira bruta a presença de pragas quarentenárias vivas, nos termos da IN 39/2017/MAPA e IN 32/2015/MAPA. Que, conforme Comunicado 19/2022/VIGI-ITA/SGRV6/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA ([evento 1, DOC5](#)), foi determinada a devolução total da carga (mercadoria e embalagens/pallets) ao país de origem. Para tanto, foi expedido o Termo de Intimação Fiscal EAD1 nº 019-2022 ([evento 1, DOC6](#)) concedendo prazo de 30 dias para cumprimento, contados da ciência do referido termo.

Disse que protocolizou junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, petição administrativa requerendo a autorização para a destruição das 28 peças de madeiras, com vistas a atingir o interesse público de proteção ambiental e desonerar o importador, que foi negada ([evento 1, DOC7](#)).

Sustentou que *"a destruição/incineração é medida razoável e proporcional de adequação de meios e fins para o caso em tela, conforme o inciso VI do art. 2, da Lei 9784/99, possibilitando que a Impetrante realize o encaminhamento das mercadorias para área segregada a fim de possibilitar a liberação das mercadorias considerando que já foram iniciados os procedimentos de nacionalização"*. Alegou direito de propriedade. Pugnou pela razoabilidade e proporcionalidade da medida.

A apreciação do pedido liminar foi postergado para após as informações preliminares.

No evento 9, foram anexadas incorretamente, informações referentes a outro processo, sendo requerida a exclusão destes documentos ([evento 15, DOC1](#)).

No [evento 14, DOC1](#), a parte autora pugna para que *"o pedido liminar seja apreciado de forma urgente, a fim de autorizar a dissociação das mercadorias de suas embalagens com o regular prosseguimento do despacho e desembaraço aduaneiro das mercadorias amparadas pelo BL nº TSN22070094,*

*Commercial Invoice e Packing List nº CRP34105112020-01, sob pena de ser responsabilizada a União Federal pelos prejuízos ocasionados à Impetrante, ante a sua morosidade, nos termos do art. 37, §6º da CR/88, eis que fartamente comprovado nos autos os prejuízos decorrentes da aplicação de Instrução Normativa que fere a Carta Magna e Lei Superior".*

A autoridade coatora prestou informações preliminares ([evento 22, DOC2](#)). Relatou que *"em inspeção física de rotina e obedecendo ao gerenciamento de risco fitossanitário estabelecido pela unidade, constatou-se a presença de praga de madeira viva nos paletes, cujo laudo de diagnóstico fitossanitário emitido por laboratório devidamente credenciado no MAPA apontou tratar-se de *Trichoferus campestris*, espécie pertencente à ordem Coleoptera (besouros) e tipificada como Praga com potencial quarentenário ausente no Brasil, conforme parecer da Divisão de Análise de Risco de Pragas do Departamento de Sanidade Vegetal do Ministério da Agricultura. (DARP/DSV/MAPA)". Que "esta espécie, pertencente ao grupo popularmente chamado de serra-paus, possui alto poder de dano a florestas nativas e plantadas, e uma vez introduzida em território nacional, sua erradicação provavelmente jamais ocorrerá". Que a China vem descumprindo as normas internacionais de medidas fitossanitárias - NMF15. Que, em 27/09/2022, determinou-se a devolução total (mercadoria e embalagens) ao exterior após tratamento fitossanitário, conforme IN 32/2015 MAPA. Sustentou que a equipe de fiscalização adotou todos os procedimentos previstos em legislação específica. Informou que o tratamento fitossanitário ainda não fora realizado. Defendeu que não cabe a fiscalização agir diferente do que determina a lei.*

A impetrante juntou documento no evento 28.

#### **Relatados. Decido.**

1. A devolução / destruição de mercadoria cujo ingresso em território nacional não seja autorizado pela fiscalização sanitária, encontra previsão no art. 46 da Lei n. 12.715/2012, que assim dispõe:

*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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

*§ 1º Nos casos em que a legislação específica determinar, a devolução da mercadoria ao exterior deverá ser ao país de origem ou de embarque. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 2º *Quando julgar necessário, o órgão anuente determinará a destruição da mercadoria em prazo igual ou inferior ao previsto no caput. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

II - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 4º *A obrigação de devolver ou de destruir será do transportador internacional na hipótese de mercadoria acobertada por conhecimento de carga à ordem, consignada a pessoa inexistente ou a pessoa com domicílio desconhecido ou não encontrado no País. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 5º *Em casos justificados, os prazos para devolução ou para destruição poderão ser prorrogados, a critério do órgão anuente. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 6º *Decorrido o prazo para devolução ou para destruição da mercadoria, consideradas as prorrogações concedidas pelo órgão anuente, e não tendo sido adotada a providência, aplica-se ao infrator, importador ou transportador, multa no valor de R\$ 10,00 (dez reais) por quilograma ou fração da mercadoria, não inferior no total a R\$ 500,00 (quinhentos reais). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 7º *Transcorrido o prazo de 10 (dez) dias, contado a partir do primeiro dia depois do termo final do prazo a que se refere o § 6º, e não tendo sido adotada a providência: [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

I - o infrator, importador ou transportador, fica sujeito à multa no valor de R\$ 20,00 (vinte reais) por quilograma ou fração da mercadoria, não inferior no total a R\$ 1.000,00 (mil reais), sem prejuízo da penalidade prevista no § 6º; [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

II - o importador fica sujeito à suspensão da habilitação para operar no comércio exterior, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, sem prejuízo do disposto no inciso I deste parágrafo; e [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

III - a obrigação de devolver ou de destruir a mercadoria passará a ser do depositário ou do operador portuário a quem tenha sido confiada, e nesse caso: [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

a) será fixado novo prazo pelo órgão anuente para cumprimento da obrigação; e [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

b) o depositário ou o operador portuário ficará sujeito à aplicação das disposições do § 6º e do caput e inciso I deste parágrafo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 8º Na hipótese a que se refere o inciso III do § 7º, o importador ou o transportador internacional, conforme o caso, fica obrigado a ressarcir o depositário ou o operador portuário pelas despesas incorridas na devolução ou na destruição, sem prejuízo do pagamento pelos serviços de armazenagem prestados. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

II - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 9º No caso de extravio da mercadoria, será aplicada ao responsável multa no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) por quilograma ou fração da mercadoria, não inferior no total a R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 10. Vencido o prazo estabelecido para devolução ou para destruição da mercadoria pelo depositário ou pelo operador portuário, consideradas as prorrogações concedidas pelo órgão anuente, e não tendo sido adotada a providência, poderá a devolução ou a destruição ser efetuada de ofício pelo órgão anuente, recaindo todos os custos sobre o importador ou o transportador internacional, conforme o caso. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

II - (revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 11. O representante legal do transportador estrangeiro no País estará sujeito à obrigação prevista no § 4º e responderá pelas multas e ressarcimentos previstos nos §§ 6º, 7º e 8º, quando estes forem atribuídos ao transportador. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 12. O órgão anuente poderá efetuar de ofício e a qualquer tempo a destruição ou a devolução de mercadoria que, a seu critério, ofereça risco iminente. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

§ 13. *As intimações, inclusive para ciência dos prazos, e a aplicação das penalidades previstas neste artigo serão lavradas por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, observados a formalização em auto de infração, o rito e as competências para julgamento estabelecidos no [Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972](#). [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 14. *O disposto neste artigo não prejudica a aplicação de outras penalidades, nem a representação fiscal para fins penais, quando cabível. [\(Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 15. *O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à mercadoria já desembaraçada e entregue, em relação a qual se verificou posteriormente alguma das hipóteses previstas no caput. [\(Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

§ 16. ***O Poder Executivo poderá regulamentar o disposto neste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)***

1.1. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, buscando regulamentar a matéria, editou a IN MAPA n. 32/2015, estabelecendo os procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária de embalagens, suportes ou peças de madeira, em bruto, que serão utilizadas como material para confecção de embalagens e suportes, destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou a exportar. Transcrevo na parte que interessa ao feito:

(...)

*Art. 30. A fiscalização federal agropecuária, no desempenho de suas atividades, tem livre acesso às áreas sob controle aduaneiro dos pontos de ingresso e pode inspecionar qualquer envio, contêineres ou meio de transporte procedentes do exterior, com o objetivo de verificar o cumprimento desta Instrução Normativa, podendo ainda:*

*I - coletar exemplares de pragas, em qualquer estágio de desenvolvimento, no material fiscalizado;*

*II - executar fiscalização, inspeção, supervisão e vistorias para apuração de não-conformidades previstas no art. 31 desta Instrução Normativa;*

*III - reter mercadorias importadas de qualquer natureza, suas embalagens e suportes, bem como determinar medidas fitossanitárias necessárias para mitigação do risco de introdução de pragas;*

*IV - fiscalizar o cumprimento das condições necessárias para realização dos tratamentos fitossanitários com fins quarentenários;*

*V - verificar documentos pertinentes à realização dos tratamentos; e*

*VI - determinar a aplicação de qualquer medida fitossanitária decorrente de não-conformidade ou irregularidade necessária para mitigar o risco fitossanitário.*

**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 cancelado pela ONPF, quando for o caso.*

*§ 1º Entende-se como sinais de infestação ativa de pragas a presença de resíduos caracterizando a atividade de insetos, com ou sem a visualização de galerias.*

*§ 2º A fiscalização federal agropecuária pode determinar a identificação da praga em Laboratório Nacional Agropecuário ou laboratório de diagnóstico fitossanitário público ou privado, credenciado e pertencente à Rede Nacional de Laboratórios Agropecuários do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária, ficando os custos desta operação sob responsabilidade do importador, do transportador ou do administrador das áreas sob controle aduaneiro, conforme o caso.*

*§ 3º A presença de muitas marcas IPPC em uma unidade de embalagem de madeira não constitui não-conformidade.*

**Art. 32. 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.**

*§ 1º O importador ou responsável pela mercadoria submeter-se-á às medidas estabelecidas pelo MAPA, com vistas ao isolamento da mercadoria e de suas respectivas embalagens e suportes de madeira, até sua devolução ao exterior.*

*§ 2º Sem prejuízo do previsto no caput deste artigo, as embalagens e suportes de madeira devem ser submetidos a tratamento fitossanitário com fins quarentenários, como medida fitossanitária emergencial, visando minimizar o risco de disseminação da praga.*

*§ 3º É responsabilidade do importador ou do responsável pela mercadoria a comunicação formal ao MAPA da incompatibilidade, tecnicamente fundamentada, entre o tratamento fitossanitário com fins quarentenários prescrito às embalagens e suportes de madeira e a mercadoria por eles acondicionada.*

***Art. 33. A mercadoria acondicionada em embalagens e suportes de madeira que apresentam não-conformidade disposta nos incisos III, IV ou V, do art. 31, desde que não associadas à presença de praga quarentenária viva ou sinais de infestação ativa de pragas, pode ter sua importação autorizada se a embalagem ou suporte de madeira puderem ser dissociados da mercadoria e devolvidos ao exterior.***

*Art. 34. O importador fica obrigado, imediatamente após a ciência de que não será autorizada a importação, a:*

*I - devolver ao exterior a mercadoria e suas respectivas embalagens e suportes de madeira, conforme o art. 32 desta Instrução Normativa; e*

*II - devolver ao exterior as embalagens e suportes de madeira, conforme o art. 33 desta Instrução Normativa.*

*Parágrafo único. A autorização de importação de mercadoria, com fundamento na legislação vigente e em atendimento a controle fitossanitário, conforme o inciso II deste artigo, está condicionada à comprovação, pelo importador ou pelo responsável pela mercadoria, do cumprimento da medida fitossanitária relativa à embalagem ou suporte de madeira que a acondiciona.*

1.2. O mesmo ministério, publicou em 09/11/2022, a Portaria MAPA n. 514/2022, estabelecendo os procedimentos de fiscalização e de certificação fitossanitária de embalagens e suportes de madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou exportadas pelo Brasil, e dos componentes e peças de madeira utilizados para sua confecção. Ao que interessa, dispõe:

*Art. 1º Ficam estabelecidos os procedimentos de fiscalização e de certificação fitossanitária de embalagens e suportes de madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou exportadas pelo Brasil, dos componentes de embalagens de madeira e das peças de madeira em bruto que serão utilizadas para confecção de embalagens ou de suportes de madeira.*

*§ 1º O disposto no caput aplica-se às mercadorias estrangeiras em trânsito pelo território nacional quando os contenedores, unidades de carga ou unidades de transporte não ofereçam segurança fitossanitária.*

***§ 2º Para os procedimentos de fiscalização e de certificação fitossanitária de que trata o caput e o § 1º, serão adotadas as diretrizes da Norma Internacional para Medidas Fitossanitárias nº 15 - NIMF 15 -***

***Regulamentação de embalagem de madeira utilizada no comércio internacional, da Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO/ONU, aprovadas nesta Portaria.***

*§ 3º Os procedimentos de fiscalização e de certificação fitossanitária de que trata o caput são de responsabilidade privativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

*Art. 2º Fica adotada a marca internacional definida pela Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, denominada marca IPPC (International Plant Protection Convention), para certificar que as embalagens e suportes de madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias no trânsito internacional, e os componentes de embalagens de madeira ou peças de madeira, a serem utilizados para confecção de embalagens ou de suportes, foram submetidos a um tratamento fitossanitário oficial aprovado e reconhecido pela NIMF 15.*

*Parágrafo único. A marca IPPC de que trata o caput deve ser aplicada segundo as determinações desta Portaria e conforme figuras ilustradas no seu Anexo.*

***Art. 3º São objetos desta Portaria as embalagens e suportes de madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias no trânsito internacional, os componentes de embalagens de madeira e as peças de madeira que serão utilizadas para confecção de embalagens ou de suportes de madeira, que não sofreram processamento suficiente para remover ou eliminar pragas, e incluem:***

*I - componentes de embalagens de madeira: partes de madeira para confecção de embalagens de madeira, cortadas segundo gabarito próprio;*

*II - embalagem de madeira: bobinas, caixas, caixotes, carretéis, engradados, estrados para carga, gaiolas, paletes, plataformas ou skids;*

*III - embalagem de madeira desmontada: conjunto de componentes a serem utilizados para confecção de uma única embalagem de madeira, apta a receber a marca IPPC imediatamente após a realização do tratamento, de acordo com essa Portaria;*

*IV - suportes de madeira: blocos, calços, cantoneiras, escoras, lastros, madeiras de aperto ou de separação, madeiras de arrumação, madeiras de estiva, peação ou sarrafos;*

*V - embalagens e suportes de madeira, submetidos ou utilizados em reciclagem, reparo, conserto, recuperação ou remontagem; ou*

*VI - peças de madeira: partes de madeira serrada destinadas à confecção de embalagem ou suporte de madeira, ainda não cortadas segundo gabarito próprio.*

***Parágrafo único. As embalagens e suportes de madeira de que tratam esse artigo podem acondicionar quaisquer mercadorias no trânsito internacional, incluindo aquelas que não são objeto de fiscalização federal agropecuária.***

(...)

***Art. 5º A madeira utilizada para confecção de embalagens e suportes de madeira, destinados ao acondicionamento de mercadoria em trânsito internacional, deve ser descascada, livre de pragas em qualquer estágio evolutivo e de sinais de infestação ativa de praga.***

(...)

***Art. 28. As embalagens e suportes de madeira provenientes de países que internalizaram a NIMF 15 devem estar tratados e identificados com a respectiva marca IPPC.***

***Parágrafo único. Quando a importação tiver como origem países que não internalizaram a NIMF 15, as embalagens e suportes deverão estar acompanhadas de Certificado Fitossanitário emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária do país exportador, constando um dos tratamentos fitossanitários aprovados pela NIMF 15.***

(...)

***Art. 32. A fiscalização federal agropecuária, no desempenho de suas atividades, tem livre acesso às áreas sob controle aduaneiro, com o objetivo de verificar o cumprimento desta Portaria, e poderá, adicionalmente ao previsto no art. 23:***

***I - inspecionar embalagens e suportes de madeira, contenedores ou meios de transporte procedentes do exterior;***

***II - executar fiscalização, inspeção, supervisão, vistoria e auditoria para apuração de não conformidade previstas no artigo 33 desta Portaria; e***

***III - proibir a internalização de embalagens e suportes de madeira que apresentem não-conformidades previstas nos incisos I a VI do artigo 33 desta Portaria.***

***Parágrafo único. A fiscalização federal agropecuária, no desempenho de suas atividades, poderá verificar a existência de embalagens e suportes de madeira em qualquer unidade de transporte utilizada no comércio internacional.***

***Art. 33. Para efeito desta Portaria, entende-se como não conformidade:***

***I - presença de praga quarentenária viva;***

***II - presença de praga viva que apresente potencial quarentenário para o Brasil, estabelecido mediante parecer técnico da área técnica competente pela análise de risco de praga do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas;***

***III - sinais de infestação ativa de praga;***

***IV - ausência da marca IPPC;***

***V - ausência de Certificado Fitossanitário emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária do país exportador que não internalizou a NIMF 15;***

***VI - irregularidade na marca IPPC aplicada; ou***

***VII - irregularidade no Certificado Fitossanitário emitido pela Organização Nacional de Proteção Fitossanitária do país exportador que não internalizou a NIMF 15.***

***§ 1º Entende-se como sinais de infestação ativa de pragas a presença de resíduos que caracterizam a atividade de insetos, com ou sem a visualização de galerias.***

***(...)***

***Art. 34. É proibida a internalização no País de embalagens ou suportes de madeira que apresentem quaisquer não conformidades previstas no artigo 33 desta Portaria.***

***§ 1º São medidas fitossanitárias passíveis de serem aplicadas em caso de não conformidades, previstas no artigo 33 desta Portaria:***

***I - devolução da mercadoria importada e respectivas embalagens e suportes de madeira ao exterior;***

***II - devolução das embalagens e suportes de madeira ao exterior; ou***

***III - destruição das embalagens e suportes de madeira.***

***§ 2º As embalagens e suportes de madeira deverão ser devolvidos ao exterior ou destruídos no prazo de até trinta dias, prorrogáveis a critério do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme o artigo 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.***

***§ 3º O importador ou o transportador internacional são os responsáveis pela devolução ao exterior ou destruição das embalagens e suportes de madeira não conformes, podendo essa responsabilidade ser transferida para o depositário***

ou para o operador portuário, nos termos do artigo 46 da Lei nº 12.715, de 2012.

(...)

**Art. 36. A mercadoria acondicionada em embalagens e suportes de madeira que apresentem não conformidades dispostas nos incisos I a III do artigo 33 desta Portaria, poderá ser liberada ao importador, desde que atendidas as condicionantes:**

***I - realização de tratamento fitossanitário com fins quarentenários das embalagens e suportes de madeira, como medida fitossanitária emergencial, visando mitigar o risco de introdução e disseminação de praga;***

***II - realização de nova inspeção pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento após o tratamento fitossanitário com fins quarentenários;***

***III - dissociação das embalagens e suportes de madeira e a mercadoria por eles acondicionada; e***

***IV - cumprimento dos procedimentos para devolução ao exterior ou destruição das embalagens e suportes de madeira, conforme o artigo 38 desta Portaria.***

***§ 1º O agendamento da nova inspeção pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, prevista no inciso II do caput, será condicionado à apresentação de Certificado de Tratamento Fitossanitário com fins Quarentenários, relativo ao tratamento previsto no inciso I do caput.***

***§ 2º A nova inspeção será realizada para comprovar a efetividade do tratamento fitossanitário com fins quarentenários, e uma vez comprovada, poderá ser autorizada a dissociação das embalagens e suportes de madeira e a mercadoria por eles acondicionada.***

***§ 3º Em caso de constatação de presença de praga quarentenária viva ou de presença de praga viva que apresente potencial quarentenário para o Brasil, por ocasião da nova inspeção, deverá ser determinado um segundo tratamento fitossanitário com fins quarentenários, a ser realizado por outro prestador de serviço credenciado, e tomadas as devidas providências para apurar as causas e responsabilidades da não efetividade do primeiro tratamento realizado.***

***§ 4º A dissociação entre as embalagens e suportes de madeira e a mercadoria por eles acondicionada deverá ser realizada exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção física pela fiscalização federal agropecuária.***

(...)

*§ 6º Em caso de incompatibilidade de realização de tratamento fitossanitário com fins quarentenários ou de inviabilidade de dissociação, conforme o § 5º deste artigo, fica obrigatória a devolução ao exterior da mercadoria e das embalagens e suportes de madeira por eles acondicionada.*

(...)

*Art. 38. A entrega da mercadoria ao importador, dissociada da embalagem ou suporte de madeira, será autorizada mediante apresentação, pelo importador ou transportador:*

*I - de conhecimento de carga original que ateste a data em que as embalagens ou suportes de madeira foram efetivamente entregues ao transportador para embarque ao exterior;*

*II - de termo de intimação da Receita Federal do Brasil que comprove a adoção de providências para a devolução ao exterior ou destruição da embalagem ou suporte de madeira; ou*

*III - do Laudo de Destruição embalagem ou do suporte de madeira, emitido pelo prestador de serviço credenciado responsável pelo procedimento.*

*§ 1º O importador ou responsável pela mercadoria deverá adotar as medidas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com vistas ao isolamento da mercadoria e de suas respectivas embalagens e suportes de madeira, até devolução ao exterior ou destruição.*

(...)

2. Vamos ao caso dos autos:

2.1. Durante procedimento de inspeção das mercadorias importadas pela impetrante, a Vigilância Agropecuária do Ministério da Agricultura constatou a não conformidade "detecção de praga quarentenária" e lavrou o Comunicado nº 19/2022/VIGI-ITA/SGRV6/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA ([evento 1, DOC5](#)), determinando a devolução total da partida ao exterior (mercadoria e embalagens) após tratamento fitossanitário, conforme previsto na IN 32/2015 MAPA ([evento 22, DOC2](#), p. 1).

A Alfândega da Receita Federal do Brasil no Porto de São Francisco do Sul intimou a impetrante para, no prazo de 30 (trinta) dias, devolver as mercadorias ao exterior ([evento 1, DOC6](#)).

2.2. A IN MAPA n. 32/2015, norma infralegal que regulamenta a devolução / destruição das mercadorias e embalagens que estejam em desconformidade com as regras sanitárias nacionais, tem por objetivo precípuo a salvaguarda de nosso meio ambiente, da saúde pública e da economia,

impedindo que com as mercadorias importadas também ingressem pragas quarentenárias vivas.

Por seu turno o art. 46 da Lei n. 12.715/2012, prevê que "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"

Há, no entanto, previsão legal para que as **embalagens e as unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte** que se enquadrem na tipificação de não autorização de importação fiquem sujeitas à **devolução ou à destruição**, estejam ou não acompanhando mercadorias e independentemente da situação e do tratamento dispensado a essas mercadorias (§3º do art. 46 da Lei n. 12.715/2012).

Embora, o art. 33 da IN MAPA n. 32/2015 preveja somente a possibilidade de dissociação da mercadoria de sua embalagem e suportes para os casos de não-conformidade disposta nos incisos III, IV ou V, do art. 31, desde que não associadas à presença de praga quarentenária viva ou sinais de infestação ativa de pragas, incisos I e II, **o art. 46 da Lei n. 12.715/2012 não faz tal distinção.**

E ainda, a recente Portaria MAPA n. 514/2022, prevê a **liberação ao importador da mercadoria acondicionada em embalagens e suportes de madeira que apresentem não conformidades dispostas nos incisos I a III de seu art. 33** ("*I - presença de praga quarentenária viva; II - presença de praga viva que apresente potencial quarentenário para o Brasil, estabelecido mediante parecer técnico da área técnica competente pela análise de risco de praga do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas; III - sinais de infestação ativa de praga;*") **desde que atendidas as condicionantes elencadas no art. 36 da desta Portaria.**

Assim, havendo a possibilidade de separação da mercadoria importada de sua embalagem de transporte e, estando somente esta em desconformidade às regras sanitárias nacionais, não se mostra razoável determinar a devolução de toda carga importada ao país de origem. A devolução de toda a carga importada (mercadoria e embalagens de transporte) somente se justificaria se constatada a desconformidade sanitária também em relação à própria mercadoria, o que não restou comprovado no caso dos autos.

2.3. A mercadoria importada refere-se a parafusos acondicionados em caixas de papelão devidamente lacradas ([evento 1, DOC4](#) e [evento 1, DOC1](#), p. 10-11).

E a fiscalização constatou "*a presença de praga de madeira viva nos paletes*" ([evento 22, DOC2](#)).

Ou seja, somente nos paletes de madeira identificou-se a presença de praga. Até porque a mercadoria consiste em parafusos que, a rigor, não comportariam a infestação de praga em sua estrutura.

Não se mostra razoável que a IN MAPA n. 32/2015 proíba o desmembramento da mercadoria de sua embalagem de transporte, naqueles casos em que, realizado o tratamento fitossanitário nas embalagens e suportes, não subsiste óbice à internalização da mercadoria.

Ademais, a nova Portaria MAPA n. 514/2022 prevê esta possibilidade em seu art. 36.

E, aqui ressalto que a cabe à autoridade sanitária realizar esta verificação, tanto antes, quanto depois de realizado o tratamento fitossanitário.

3. Há, ainda, questão a ser resolvida.

3.1. É que o §3º do art. 46 da Lei 12.715/2012 prevê a possibilidade de **devolução ou destruição das embalagens e unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte** que se enquadrem na tipificação de não autorização de importação. Transcrevo o dispositivo:

*§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)*

Vê-se, portanto, que a lei autoriza tanto a devolução quanto a destruição das embalagens que não se enquadram nas normas de proteção fitossanitária.

3.2. Entendo, embora legítimo o controle fitossanitário operado pelo MAPA, que a tão só constatação de "*a presença de praga de madeira viva nos paletes*"([evento 22, DOC2](#)) não basta para fundamentar a decisão da autoridade impetrada de determinar a devolução de toda carga ao país de origem, sem oportunizar a dissociação das mercadorias de sua embalagem de transporte e o correto tratamento da parte contaminada.

Ademais, conforme relatado pela autoridade coatora, o tratamento fitossanitário ainda não fora realizado ([evento 22, DOC2](#), p. 2).

3.3. Há que se privilegiar, no caso, a solução menos gravosa ao importador e que, **de igual forma**, salvguarde o meio ambiente contra a praga localizada nas embalagens da mercadoria importada.

Assim, entendo que havendo legislação acerca da matéria que expressamente prevê a possibilidade de devolução ou destruição para as embalagens e as unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte que se enquadrem na tipificação de não autorização de importação (§3º do art. 46 da Lei 12.715/2012) e a recente Portaria MAPA n. 514/2022, que prevê, em seu art. 36, a possibilidade de liberação da mercadoria e, ainda, não havendo, no caso específico dos autos, situação concreta que afaste a possibilidade de aplicação da penalidade menos gravosa ao contribuinte, não vejo empeco ao deferimento do pedido de dissociação das mercadorias e a destruição das embalagens de transporte, após o devido tratamento fitossanitário e atendimento às condicionantes elencadas no art. 36 da Portaria MAPA n. 514/2022.

Neste sentido colho de nossa Corte Regional:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. importação de mercadoria. embalagens de madeira em desacordo com normas fitossanitárias. destruição. possibilidade. I. A Lei nº 12.715/2012 autoriza tanto a devolução quanto a destruição das embalagens que não se enquadram nas normas de proteção fitossanitária. II. Em situações em que o legislador confere à autoridade administrativa duas alternativas de atuação, optando pela mais gravosa ao administrado, é preciso apontar as razões de fato que a levaram a essa escolha. A autoridade administrativa precisa descrever as razões de fato e de direito que a fizeram concluir que essa opção (devolução das embalagens à origem), que é mais gravosa ao administrado, embora esteja prevista na legislação que rege a matéria, era a melhor para o caso concreto. Se não o faz, seu ato é nulo por ofensa aos princípios da razoabilidade, ampla defesa e do contraditório (AI 5032736-70.2019.404.0000, rel. Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, data da decisão 02.10.2019)*

E, do corpo do julgado colho:

(...)

*Constata-se, portanto, que a lei autoriza tanto a devolução quanto a destruição das embalagens que não se enquadram nas normas de proteção fitossanitária. Assentada essa premissa, verifica-se que a autoridade impetrada não explicitou as razões pelas quais julgou necessária a devolução à origem das embalagens em tela, tendo apenas citado a legislação de regência, conforme se vê no mencionado termo de ocorrência.*

*Portanto, a simplória indicação de ausência da marca NINF15 não é, nem de longe, suficiente para conferir ao ato administrativo sua necessária fundamentação, de modo que seja possível ao administrado exercer seu direito à ampla defesa e ao contraditório. Com efeito, como estes são princípios*

*constitucionais que regem não apenas os processos judiciais, mas também os administrativos (art. 5º, LV, da CRFB), não se pode conferir outra interpretação ao § 3º do art. 46 da Lei 12.715/2012, sob pena de insuperável inconstitucionalidade.*

*Vale dizer, nesse tipo de situação, em que o legislador confere à autoridade administrativa duas alternativas de atuação, se ela opta pela mais gravosa ao administrado, tem que apontar as razões **de fato** que a levaram a essa opção. Não basta dizer que essa opção encontra fundamento de validade em normas administrativas. A autoridade administrativa precisa descrever as razões **de fato** e de direito que a fizeram concluir que essa opção (devolução das embalagens à origem), que é mais gravosa ao administrado, embora esteja prevista na legislação que rege a matéria, era a melhor para o caso concreto. Se não o faz, seu ato é nulo por ofensa àqueles princípios constitucionais.*

*Apenas a explicitação dessas razões de fato, que ensejaram a tomada de decisão por parte da autoridade administrativa, permite que se faça a aferição dessa atuação administrativa à luz do princípio da razoabilidade, implícito na Constituição da República e explicitamente previsto no art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999. Sob este prisma, a atuação proporcional da Administração é aquela que garante a satisfação do prevalente interesse público com a menor ingerência ou com o menor prejuízo possível na esfera de direitos do administrado.*

*No caso em tela, determinar a devolução das embalagens à origem, quando a norma legal expressamente prevê como alternativa a sua destruição, sem apontar as razões de fato que levaram a essa determinação, ofende o princípio da razoabilidade, assim definido pelo ministro Luís Roberto Barroso (Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 234):*

*O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando: (a) não haja relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.*

*Ora, o fim visado pelo § 3º do art. 46 da Lei 12.715/2012 é evitar que entre no Brasil madeira para a qual não há prova segura de que foi submetida a tratamento fitossanitário no país de origem. Portanto, se for possível a destruição das embalagens (por exemplo, por incineração), a finalidade protetiva da norma terá sido alcançada com um menor custo para o importador brasileiro. Dessa forma, revela-se ofensiva ao princípio da razoabilidade a determinação de devolução das embalagens à origem, posto que impõe maior ônus a um direito individual, repita-se, à míngua de*

*apresentação das razões de fato que levaram a autoridade impetrada a fazer essa opção mais gravosa.*

(...)

Na mesma linha:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. importação. embalagem. madeira. irregularidade. LEI 12.715/2012. IN/MAPA 32/2015. DESTRUIÇÃO. 1.O art. 46, §3º, da Lei n.º 12.715/2012 prevê alternativamente a devolução ou a destruição das embalagens irregulares. Não há óbice a que a fiscalização proceda à destruição das embalagens, às expensas do importador, quando não se vislumbra risco de introdução e disseminação no território nacional de pragas quarentenárias, perigo esse pretensamente tutelado pela Instrução Normativa MAPA n.º 32/2015, tampouco dano patrimonial ao exportador; 2. No caso em exame, a solução indicada pela impetrante - incineração - encontra respaldo na legislação federal; 3. Agravo de instrumento improvido. (TRF4, AG 5066053-30.2017.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 05/04/2018)*

*ADMINISTRATIVO. IMPORTAÇÃO. DESTRUIÇÃO DE SUPORTES DE MADEIRAS. DESTRUIÇÃO. As embalagens e as unidades de suporte ou de acondicionamento para transporte que se enquadrem na tipificação de não autorização de importação estão sujeitas à devolução ou à destruição (Lei 12.715/2012, artigo 46, § 3º), estejam ou não acompanhando mercadorias e independentemente da situação e do tratamento dispensado a essas mercadorias. No caso dos autos, determinar a devolução dos calços de madeira à origem, quando a norma legal expressamente prevê como alternativa a sua destruição, sem apontar as razões de fato que levaram a essa determinação, ofende o princípio da razoabilidade. A impetrante tem direito de destruir, às suas expensas, os calços de madeira e, assim, obter a liberação da mercadoria que importou. (TRF4 5002455-93.2018.4.04.7008, QUARTA TURMA, Rel. Juiz Federal OSCAR VALENTE CARDOSO, juntado aos autos em 13/02/2019)*

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. IMPORTAÇÃO DE MERCADORIA. EMBALAGENS DE MADEIRA EM DESACORDO COM NORMAS FITOSSANITÁRIAS. DESTRUIÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. A Lei nº 12.715/2012 autoriza tanto a devolução quanto a destruição das embalagens que não se enquadram nas normas de proteção fitossanitária. 2. Em situações em que o legislador confere à autoridade administrativa duas alternativas de atuação, optando pela mais gravosa ao administrado, é preciso apontar as razões de fato que a levaram a essa escolha. A autoridade administrativa precisa descrever as razões de fato e de direito que a fizeram concluir que essa opção (devolução das embalagens à origem), que é mais gravosa ao administrado, embora esteja prevista na legislação que rege a matéria, era a melhor para o caso concreto. Se não o faz, seu ato é nulo por ofensa aos princípios da razoabilidade, ampla defesa e do*

*contraditório (AI 5022035-50.2019.404.0000, rel. Desembargador Federal Ricardo Teixeira do Valle Pereira, data da decisão 14.08.2019).*

4. Segundo informado pela autoridade coatora, a impetrante ainda não realizou o tratamento fitossanitário no contêiner MMAU1010100, BL TSN22070094 ([evento 22, DOC2](#)), devendo, neste momento, fazê-lo para posteriormente a autoridade impetrada proceder à realização de nova inspeção nas mercadorias e suportes de madeira, para atestar se remanescem ou não pragas vivas ou sinais de infestação, medida que permitirá a perfectibilização da operação de importação com segurança, preservará a atuação fiscalizadora da autoridade aduaneira, evitará a ocorrência de eventuais danos ambientais e conduzirá ao resultado almejado pela norma.

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.

---

Documento eletrônico assinado por **ANTONIO ARAUJO SEGUNDO, Juiz Federal Substituto**, 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 **720009331816v23** e do código CRC **4854748d**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ANTONIO ARAUJO SEGUNDO  
Data e Hora: 12/11/2022, às 14:49:26

---

**5019897-36.2022.4.04.7201**