

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.832.357 - SC (2019/0244164-4)**

**RELATOR** : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : LEARDINI PESCADOS LTDA - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL  
**ADVOGADOS** : MICHELE TOMAZONI - SC020820  
TIAGO LUNELLI - SC032801  
SANDRO ANTONIO SCHAPIESKI - SC011199

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. INDÚSTRIA DE COMERCIALIZAÇÃO DE PESCADO. FISCALIZAÇÃO. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. GLACIAMENTO DO PESCADO. COMERCIALIZAÇÃO. AFERIÇÃO QUANTITATIVA. COMPETÊNCIA DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO ADMINISTRATIVA NÃO EXCLUSIVA DO INMETRO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ÓRGÃO MINISTERIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022, II, DO CPC DE 2015 NÃO CARACTERIZADA. FISCALIZAÇÃO DE CUNHO QUANTITATIVO. NÃO EXCLUSIVIDADE DO INMETRO. FISCALIZAÇÃO DO MAPA. LEGALIDADE. REFORMA DO ACÓRDÃO REGIONAL. RESTAURAÇÃO DA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária ajuizada por sociedade empresária objetivando liberação de mercadorias apreendidas (pescado) em decorrência de divergência quanto ao peso líquido do produto, após desglaciamento, mediante apuração de procedimento fiscalizatório promovido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, com base no nos subitens "b" e "c" do item 16.1 do Ofício Circular nº 25/2009.

II - Ação julgada improcedente no Juízo de 1º Grau e reformada pelo Tribunal *a quo*, sob o fundamento de invasão, pelo MAPA, da competência do INMETRO para aferição quantitativa dos produtos comercializados.

III - Violação do art. 1.022 do CPC não caracterizada, na medida em que o Tribunal *a quo* analisou a controvérsia de forma fundamentada, com base nas alegações das partes, não sendo o julgador obrigado a responder a todos os questionamentos.

IV - Competência não exclusiva do INMETRO para fiscalização quantitativa dos produtos comercializados, porquanto impossível conceber a eficácia dessa atribuição em todo o território nacional, dada a estrutura insuficiente do instituto.

VI - Recurso especial conhecido e provido para restabelecer a

# *Superior Tribunal de Justiça*

sentença de primeiro grau na integralidade.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília (DF), 14 de junho de 2022(Data do Julgamento)

**MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.832.357 - SC (2019/0244164-4)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

Leardini Pescados Ltda (em recuperação judicial) ajuizou ação ordinária, com pedido de antecipação de tutela, contra a União objetivando acolhimento jurisdicional da pretensão de compelir o ente federativo ré à liberação das mercadorias representadas pelos lotes VN530VI057 e VN530VI111 para comercialização, independente da ação corretiva imposta pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) durante a inspeção, bem como para obstar ao MAPA a realização de qualquer fiscalização de cunho quantitativo no seu estabelecimento.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento ao recurso de apelação da sociedade empresária autora, reformando a decisão monocrática de improcedência da ação (fls. 173-181), nos termos da seguinte ementa (fl. 254):

ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 25 DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. MAPA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO INMETRO.

A metodologia apresentada no item 4.4 da Instrução Normativa nº 25 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao tratar sobre o desglaciamento de pescado, no que se refere à verificação do peso líquido do produto, em seu aspecto quantitativo, invade área de competência exclusiva do INMETRO, relacionada ao poder de polícia administrativa na área da Metrologia Legal, considerando o disposto no art. 3º, III, da Lei 9.933/99.

Opostos embargos de declaração pela União, foram eles rejeitados (fls. 289-293).

União interpôs recurso especial, fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição da República, no qual alega contrariedade, pelo acórdão vergastado, ao art. 1.022, II, do CPC de 2015, visto que, em suma, quedou-se silente o Tribunal *a quo* da análise de diversos dispositivos infraconstitucionais, notadamente dos arts. 2º e 3º, III, IV, da Lei n. 9.933/1999; dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º, *a*, da Lei n. 1.283/1950; do art. 14, I, da Lei n. 9.649/1998; e dos arts. 446, 479, 480, 481, 482 e 497 do Decreto n. 9.013/2017, análise

# *Superior Tribunal de Justiça*

que se tivesse sido feita, levaria à conclusão acerca da regularidade da atuação administrativa.

Aponta ofensa aos referidos dispositivos tidos como não analisados no aresto recorrido, porquanto, em apertada síntese, da competência e do poder de polícia conferido ao MAPA, bem assim da legalidade e da regularidade do procedimento fiscalizatório contestado pela empresa autora, relativos aos procedimentos de reinspeção de produtos de origem animal, voltado objetivamente para garantir, aos consumidores, informações claras a respeito das características, qualidades, quantidades, composições, preços, garantias, prazos de validade e origens, entre outros dados, dos produtos de origem animal e vegetal comercializados.

Defende, ainda, que a fiscalização/inspeção realizada pelo MAPA não estaria limitada apenas à defesa sanitária, ou restrita aos aspectos qualitativos dos produtos comercializados, relacionados com a higidez sanitária vegetal e animal, abrangendo, também, a aferição de aspectos quantitativos, cuja fiscalização não é exclusiva do INMETRO, mesmo porque não é esse órgão o responsável pela fiscalização de produtos importados internalizados no país, como é a hipótese dos autos.

Suscita, por fim, ofensa ao art. 85, § 3º, II, do CPC de 2015, a uma, porque não foram fixados por equidade, de modo razoável; a duas, porque não foram estipulados no percentual mínimo estabelecido no §3º, II, do referido artigo 85 do CPC/2015.

Ofertadas contrarrazões ao recurso especial às fls. 333-343.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.832.357 - SC (2019/0244164-4)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

A respeito da alegação de ofensa ao art. 1.022, II, do CPC de 2015, verifica-se não assistir razão à recorrente, tendo o Tribunal *a quo* decidido a matéria de forma fundamentada, analisando todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão.

Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

Tem-se, ainda, que o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Descaracterizada a alegada omissão, se tem de rigor o afastamento da suposta violação do art. 1022, II, do CPC/2015, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. HIPÓTESE EM QUE A FAZENDA PÚBLICA FOI CONDENADA EM HONORÁRIOS DE ADVOGADO, FIXADOS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, SEM DEIXAR DELINEADAS CONCRETAMENTE, NO ACÓRDÃO RECORRIDO, AS CIRCUNSTÂNCIAS A QUE SE REFEREM AS ALÍNEAS DO § 3º DO ART. 20 DO CPC/73. INADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL, EM FACE DA INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 7/STJ E 389/STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

# Superior Tribunal de Justiça

[...]

III. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

[...]

IX. Agravo interno improvido (AgInt no AREsp 1046644/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJE 11/09/2017).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. BENEFÍCIO DE GRATUITA DA JUSTIÇA. DECLARAÇÃO DE POBREZA. COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE DE ARCAR COM AS CUSTAS DO PROCESSO. MULTA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. ART. 4º, §1º, DA LEI 1.060/50. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição, não fica caracterizada ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015.

2. O reexame de matéria de prova é inviável em sede de recurso especial (Súmula 7/STJ).

3. Agravo interno não provido (AgInt no REsp 1625513/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2017, DJe 08/02/2017).

No que trata da indicada ofensa aos arts. 2º e 3º, III, IV, da Lei n. 9.933/99; aos arts. 1º, 2º, 3º e 4º, *a*, da Lei n. 1.283/50; ao art. 14, I, da Lei n. 9.649/98; e aos arts. 446, 479, 480, 481, 482 e 497 do Decreto n. 9.013/17, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum* recorrido, assim firmou entendimento (fls. 256-260):

[...].

No Brasil, o controle sanitário de alimentos é uma responsabilidade compartilhada entre órgãos e entidades da administração pública (INMETRO, Ministério de Minas e Energia, PROCON, DECON) com destaque para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

[...].

Dessa forma, todo estabelecimento de produtos ora mencionados deve prover o registro no órgão, para dar início ao processo de produção e posterior comercialização, seja nacional ou internacional.

A competência da ANVISA e do MAPA, então, dizem respeito à qualidade do produto comercializado em defesa da população. Especificamente o INMETRO, criado pela Lei n. 5.966/73, "é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, (...) Sua missão é prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, por meio da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a

# Superior Tribunal de Justiça

inovação e a competitividade do País. (...) A Metrologia é a ciência que abrange todos os aspectos teóricos e práticos relativos às medições, qualquer que seja a incerteza em qualquer campo da ciência ou tecnologia. Nesse sentido a Metrologia Científica e Industrial é uma ferramenta fundamental no crescimento e inovação tecnológica, promovendo a competitividade e criando um ambiente favorável ao desenvolvimento científico e industrial em todo e qualquer país." Em síntese, portanto, o MAPA tem competência para inspecionar a qualidade dos alimentos e o INMETRO competência para aferir a regularidade do produto vendido comparativamente à sua embalagem, sendo assim previsto na Lei nº 9.933/99:

Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei no 5.966, de 1973, é competente para:

(...).

III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal;

(...).

Assim, a fiscalização exercida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com base nos subitens "b" e "c" do item 16.1 do Ofício Circular nº 25/2009, que autoriza a verificação quantitativa e não qualitativa, invade competência exclusiva do INMETRO, estando relacionada à verificação do peso líquido do produto comercializado pela parte autora (indústria de pescados).

Referido ato normativo, que aprova os Métodos Analíticos Oficiais Físico-químicos para Controle de Pescado e seus Derivados, estabelecendo, no citado item 4.4, trata do desglaciamento de produtos, estabelecendo o seguinte:

[...].

Neste contexto, a sentença merece ser reformada para fins de prover o pleito original e declarar a nulidade do ato fiscalizatório realizado pelo agente público e determinar a imediata liberação das mercadorias representadas pelos lotes VN530VI057 e VN530VI111 para comercialização, independente da ação corretiva imposta pelo agente público durante a reinspeção, bem como para tornar defeso à requerida, através do MAPA, a realização de qualquer fiscalização de cunho quantitativo no estabelecimento da autora.

[...]

Primeiramente, consoante se constata do aresto vergastado, houve, de fato, divergência de peso bruto e peso líquido declarado na rotulagem do produto importado da República do Vietnã (pescados da espécie panga), tanto assim que a sociedade empresária recorrida, tanto em sua ação ordinária como em seu recurso de apelação, apenas se insurgiu a respeito da competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA para realizar fiscalização de cunho quantitativo em seu estabelecimento comercial, entendendo tratar-se de atribuição exclusiva do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro.

Confira-se os seguintes excertos reproduzidos do apelo nobre (fl. 191):

# Superior Tribunal de Justiça

[...].

O agente público condicionou a liberação das mercadorias à ação corretiva da suposta não-conformidade.

Pugnou-se, assim, para que fosse determinada a liberação das mercadorias, representadas pelos lotes VN530VI057 e VN530VI111, para a comercialização, independentemente da ação corretiva imposta pelo agente público durante a reinspeção, bem como para tornar defeso à requerida, ora apelada, através do MAPA, a realização de qualquer fiscalização de cunho quantitativo no estabelecimento da ora apelante.

A causa de pedir fundamenta-se, entre outras, na linha de que o MAPA não tem a competência/atribuição de realizar a análise quantitativa dos produtos industrializados, mas sim a análise qualitativa. Tendo referido órgão, no caso em apreço, portanto, usurpado a competência do INMETRO.

[...].

Sobre a questão, a sentença de primeira instância, adotando as razões exaradas no indeferimento do pedido liminar de tutela de urgência, posicionou-se nos seguintes termos (fls. 176-177):

[...].

Isso porque os regulamentos editados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não contrariam o disposto na Lei nº. 9.933/1999, que supostamente daria exclusividade de competência ao INMETRO.

Com a devida vênia dos entendimentos em sentido contrário mencionados com a inicial, elas partem da remissão a julgado original da lavra do eminente Des. Luiz de Castro Lugon que não deu a interpretação correta ao caso nos autos do Agravo de Instrumento 2008.04.00.044854-0.

[...].

De fato, o exame do art. 3º da Lei 9933/99 revela que ela não atribui a exclusividade ao INMETRO para todo o controle, mas apenas ao poder de polícia na área de metrologia (inciso III)!

O inciso IV, que trata dos produtos cuja fiscalização for atribuída por regulamentação, não fala em exclusividade; ao revés, ele exclui expressamente a fiscalização que seda de atribuição de outro órgão!

[...].

Como é sabido, a lei não contém palavras inúteis e, se ela fez a distinção nas duas hipóteses, a diferença tem que ser levada em conta pelo seu aplicador.

Repito: o controle exclusivo do INMETRO é apenas para metrologia.

[...].

Logo, o controle exclusivo do INMETRO não é o sobre a pesagem de produtos, mas sim sobre a padronização de pesos e medidas ou fiscalização da aferição dos instrumentos de medição (aliás, quanto a estas, somente para as relacionadas à atividade econômica, como já decidiu o próprio STJ, REsp 1283133, DJE 09/03/2012).

Aliás, é desarrazoado imaginar que o INMETRO, órgão com estrutura insuficiente para todo o território, fosse o único a vigiar a saúde e o respeito aos padrões de todos os setores produtivos do Brasil.

Justamente por isso o STJ admite, por exemplo, delegação deste órgão para

# Superior Tribunal de Justiça

outros, como o IPEM/MG (STJ, REsp 987253, DJE 16/02/2009).

[...].

No caso da inspeção industrial e sanitária de produtos animais e pescados importados, há previsão legal da competência do poder de polícia para o Ministério da Agricultura (Lei 1283/1950, art. 4º, "a").

Com base nessa competência legal, dentre outros fundamentos normativos, extrai-se a legalidade dos dispositivos referidos pela autoridade impetrada como fundamentos do ato (RIISPOA, artigos 446, 479, 480, 481 e 482; Instrução Normativa nº. 22/2005; e Portaria nº. 183/1998), que assim dispõe:

[...].

A Corte Regional, por seu turno, diversamente do entendimento firmado no juízo de primeiro grau, com base na análise e interpretação dos termos das letras *b* e *c*, do item 16.1, do tópico 16, constante do Ofício Circular GAB/DIPOA n. 25/2009, concluiu que o procedimento fiscalizatório adotado pelo MAPA, com esteio no referido ato administrativo, invadiu a competência exclusiva do INMETRO, notadamente a relacionada à verificação do peso líquido do produto comercializado pela recorrida, pelo que entendeu nula a atuação do órgão ministerial.

Entretanto, não seria este o melhor entendimento aplicado à lide, uma vez que, indubitavelmente, a metrologia legal, como parte da metrologia que se refere às exigências legais, técnicas e administrativas, relativas às unidades de medida, aos métodos de medição, aos instrumentos de medir e às medidas materializadas, é, de fato, uma atividade indelegável, de competência exclusiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO.

No caso dos autos, entretanto, o que se discute é a possibilidade de o MAPA, em concorrência com o INMETRO, proceder à fiscalização sobre pesagem de produtos comercializados destinados ao consumidor final.

Nesse passo, como bem assinalado na decisão de primeira instância, “é desarrazoado imaginar que o INMETRO, órgão com estrutura insuficiente para todo o território, fosse o único a vigiar a saúde e o respeito aos padrões de todos os setores produtivos do Brasil” (fl. 177).

Assim, se aos PROCON's estaduais é autorizada a aplicação de multas

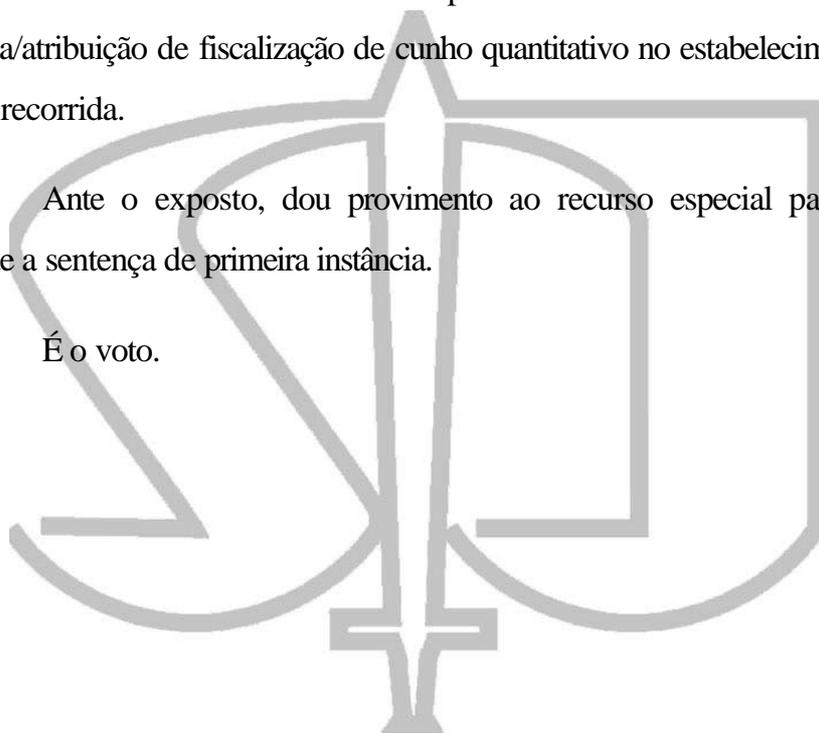
# *Superior Tribunal de Justiça*

administrativas nas fiscalizações em que os administrados são flagrados comercializando produtos com quantidade e peso diferentes do informado em seus rótulos, por certo que ao MAPA não poderia ser dado tratamento diferenciado, com menor competência, especificamente por se tratar de órgão ministerial com competência em todo o território nacional, atuando nas áreas de agricultura, pesca e abastecimento.

Nessa senda, reputa-se irretocável os fundamentos apresentados na sentença originária, notadamente de não competir exclusivamente ao INMETRO a competência/atribuição de fiscalização de cunho quantitativo no estabelecimento da sociedade empresária recorrida.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para restabelecer na integralidade a sentença de primeira instância.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0244164-4      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.832.357 / SC**

Números Origem: 50077469020174047208 50137827520174047200 50438844920174040000

PAUTA: 14/06/2022

JULGADO: 14/06/2022

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : LEARDINI PESCADOS LTDA - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL  
ADVOGADOS : MICHELE TOMAZONI - SC020820  
                  TIAGO LUNELLI - SC032801  
                  SANDRO ANTONIO SCHAPIESKI - SC011199

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Fiscalização

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.