



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
2ª Vara Federal de Canoas

Rua Quinze de Janeiro, 521, 11º andar - Bairro: Centro - CEP: 92010-300 - Fone: (51) 3462-2225 -
www.jfrs.jus.br - Email: rscan02@jfrs.jus.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5000302-27.2022.4.04.7112/RS

AUTOR: MOINHO ESTRELA LTDA

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA – INMETRO

SENTENÇA

Vistos.

1. Relatório:

MOINHO ESTRELA LTDA., já qualificada nos autos, ajuizou a presente ação em face do **INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO**, objetivando a decretação de nulidade dos Autos de Infração nº 3182766 e 3182768, em razão de não ter indicado a margem de incerteza do procedimento; ausência de indicação do instrumento de medição; alternativamente, em razão de não terem sido cumpridas as regras da Portaria Inmetro nº 248/2008 relacionadas ao tamanho do lote; subsidiariamente, a anulação da multa por ausência de motivação na fixação do seu valor; a anulação do Auto de Infração nº 3182766, em face da ocorrência de *bis in idem*; ou, ainda, a redução da sanção pecuniária ao mínimo legal.

Relatou que é pessoa jurídica que atua no ramo da moagem de trigo e que, em 08/04/2019 e 24/04/2019, foram coletadas amostras do produto “*Mistura para bolo sabor coco*”, em um estabelecimento comercial de Montenegro, RS, e realizados exames periciais metrológicos, os quais deram origem à lavratura dos autos de infração acima indicados. Que apresentou defesa prévia e recurso administrativo apontando uma série de equívocos no procedimento realizado pelo Réu, porém os argumentos não foram acolhidos, tendo sido lavrados definitivamente os autos de infração e aplicada multa de R\$ 7.889,00. Nesse sentido, discorreu sobre os vícios que permearam o processo administrativo, sendo eles (i) ausência de indicação da incerteza do exame pericial; (ii) ausência de indicação do instrumento de medição utilizado; (iii) descumprimento das regras da Portaria Inmetro nº 248/2008, por ter sido autuada duas vezes com base em amostras do mesmo lote; e (iv) ausência de

motivação na fixação da multa. Requereu tutela de urgência para suspender a exigibilidade da pena aplicada (evento 1).

Indeferido o pedido liminar (evento 8).

Peticionou a Parte Autora alegando ter efetuado o depósito judicial do valor da multa, reiterando o pedido liminar (evento 11).

Citado, o Réu apresentou contestação, mencionando as normas legais que regem suas competências e atividade fiscalizatória, que decorre do exercício do poder de polícia administrativa nas áreas da Metrologia Legal e da Avaliação de Conformidade. Defendeu a legalidade de sua atuação no caso concreto, pois alguns dos produtos eram fornecidos com conteúdo nominal inferior àquele indicado nas embalagens, gerando lucro indevido para o fornecedor e prejuízo para o consumidor. Discorreu sobre as irregularidades verificadas em cada auto de infração, cujas amostras analisadas foram reprovadas nos critérios individual e da média. No mais, impugnou os argumentos deduzidos na Inicial e requereu a improcedência dos pedidos. Juntou documentos (evento 18).

Manifestou-se a Parte Autora em réplica (evento 21).

Intimadas as Partes sobre provas, o INMETRO requereu o julgamento antecipado da lide, ao passo que a Autora postulou a realização de prova pericial e testemunhal (eventos 25 e 27).

Indeferidos os pedidos formulados pela Requerente (evento 29).

Após derradeira manifestação da Demandante (evento 35), vieram os autos conclusos para sentença.

É o breve relato. Decido.

2. Fundamentação:

De início, cumpre registrar que o fabricante também é responsável pelo armazenamento, qualidade e eficácia da embalagem utilizada para acondicionar seus produtos, a fim de que suas características originais e regulamentares sejam preservadas até o momento do consumo pelo destinatário final. Nesse sentido, dispõe o art. 12 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

(...)

Quanto ao acondicionamento da farinha de trigo, dispõe a Portaria nº 354/1996 da ANVISA:

O Diretor do Departamento Técnico Normativo da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, no uso de suas atribuições legais e, considerando:

- o parecer técnico da Comissão Técnica de Assessoramento da Área de Alimentos - COTAL e,*
- a necessidade de atualizar a Legislação Brasileira sobre a entidade e as características mínimas de qualidade a que deverá obedecer a farinha de trigo, resolve:*

Art. 1º. Aprovar a Norma Técnica referente a Farinha de Trigo

1. Âmbito de aplicação.

*A presente Norma se aplica a farinha de trigo obtidas do *Triticum aestivum* e/ou de outras espécies do gênero *Triticum* (exceto *Triticum durum*) que sejam reconhecidas para a fabricação de farinhas de trigo*

2.

Definição:

*Entende-se por farinha de trigo o produto obtido a partir da espécie *Triticum aestivum* ou de outras espécies do gênero *Triticum* reconhecidas (exceto *Triticum durum*) através do processo de moagem do grão de trigo beneficiado. A farinha obtida poderá ser acrescido outros componentes, de acordo com o especificado na presente Norma.*

(...)

9. Acondicionamento:

O produto deverá ser acondicionado em embalagens adequadas para as condições previstas de transporte e armazenamento e que confirmam a proteção necessária. - grifei

(...)

Como corolário disso, se existe a possibilidade de que fatores externos alterem a quantidade indicada na embalagem do produto, cumpre à empresa prever tais circunstâncias e proceder às compensações necessárias, de forma que a quantidade se mantenha dentro dos limites de tolerância admitidos pelos Regulamentos Técnicos Metrológicos. É o que dispõe o art. 39, inciso VIII, do CDC:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

(...)

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

Ademais, a Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre as competências do CONMETRO e do INMETRO, preconiza, em seu artigo 1º, que:

Art. 1º Todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos à regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor"; já no seu artigo 5º, prevê que: "As pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, que atuem no mercado para prestar serviços ou para fabricar, importar, instalar, utilizar, reparar, processar, fiscalizar, montar, distribuir, armazenar, transportar, acondicionar ou comercializar bens são obrigadas ao cumprimento dos deveres instituídos por esta Lei e pelos atos normativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro, inclusive regulamentos técnicos e administrativos.

A fiscalização exercida pelo INMETRO, portanto, tem como finalidade proteger o consumidor, garantindo que receba a quantidade de mercadoria efetivamente paga.

Dito isso, passo à análise da legalidade dos autos de infração impugnados.

Conforme se verifica no evento 1, AUTO7, o produto *mistura para bolo sabor coco* foi reprovado tanto no critério individual quanto no critério da média nas duas análises periciais realizadas.

Conforme já consignado na decisão do evento 08, das 13 (treze) amostras da Coleta nº 932252, apenas uma continha o peso de 400 gramas indicado na embalagem; enquanto 10 amostras estavam com peso a menor, porém dentro da média mínima aceitável; duas amostras continham peso abaixo do mínimo aceitável. Por sua vez, das 13 amostras da Coleta nº 931941, também apenas uma continha o peso indicado de 400 gramas; enquanto sete estavam com peso a menor, porém dentro da média mínima aceitável; e cinco amostras continham peso abaixo do mínimo. Nesse sentido, do que se observa, dos 26 pacotes periciados, apenas dois continham a quantidade que indicavam ter. A grande maioria se manteve dentro da média mínima aceitável, ou seja, dentro da margem de tolerância, porém apresentando menos produto do que o indicado; e sete estavam abaixo do tolerável, ditas *defeituosas*.

Não obstante, a Parte Autora sustenta os seguintes argumentos que maculariam a presunção de legalidade e veracidade dos autos de

infração: (i) ausência de indicação da incerteza do exame pericial; (ii) ausência de indicação do instrumento de medição utilizado; (iii) descumprimento das regras da Portaria Inmetro nº 248/2008, por ter sido autuada duas vezes com base em amostras do mesmo lote; e (iv) ausência de motivação na fixação da multa.

Após análise exauriente dos documentos juntados aos autos e dos argumentos deduzidos pelas Partes, entendo que os autos de infração devem ser anulados, acolhendo-se o argumento da ausência de indicação do instrumento de medição utilizado nas perícias administrativas, razão pela qual revejo o posicionamento por mim externado na decisão de evento 08.

Isso porque, nos autos do processo administrativo (evento 1, PROCADM3), em nenhum momento houve a identificação dos instrumentos de medição utilizados pelo Réu para determinar a irregularidade de parte das amostras examinadas, o que, com a devida vênia, viola os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Como externei na decisão do evento 08, é fato que a identificação dos instrumentos utilizados na medição dos produtos sujeitos à fiscalização do INMETRO não consta expressamente como um dos elementos obrigatórios do auto de infração, que são os seguintes (evento 1, RES6):

Art. 7º Deverá constar do auto de infração:

I - local, data e hora da lavratura;

II - identificação do autuado;

III - descrição da infração;

IV - dispositivo normativo infringido;

V - indicação do órgão processante;

VI - identificação e assinatura do agente autuante;

Entretanto, melhor refletindo sobre a questão, penso que a decisão deve ser revista, no sentido de que a especificação do instrumento de medição utilizado para a realização da pesagem dos produtos é exigência que se justifica pela necessidade de viabilizar à pessoa autuada a aferição da aptidão da balança para realizar a medição da mercadoria periciada, **sobretudo no caso concreto, em que algumas embalagens apresentaram uma ínfima diferença de peso de pouco mais de uma grama abaixo do mínimo aceitável**. Isso gera, efetivamente, dúvida razoável sobre a precisão da medição quando não demonstrado que a balança utilizada estava devidamente calibrada e apta para tal, o que inclusive poderia influir na extensão da própria autuação.

Em que pese tal exigência não conste expressamente na Resolução CONMETRO nº 8/2006, há outros princípios e regras que devem ser observados pela Administração quando se trata de imposição de sanção, como os princípios da motivação, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica, que inclusive estão elencados no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99. O mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, inciso IX, determina que, nos processos administrativos, deve ser observada, entre outros critérios, a "*adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados*";

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

Ressalto que a jurisprudência do TRF da 4ª Região vem acolhendo o argumento defendido pelas pessoas jurídicas autuadas, entendendo ser indispensável a demonstração, pelo INMETRO, da aptidão dos instrumentos utilizados para efetuar a medição dos produtos fiscalizados:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL DE DÍVIDA NÃO-TRIBUTÁRIA. PRESUNÇÃO DE LIQUIDEZ E CERTEZA DA CDA. MULTA. RESOLUÇÃO Nº 8/2006 DO CONMETRO. 1. De acordo com os artigos 2º, § 5º, da LEF, a CDA conta com presunção de certeza e liquidez quando presentes seus requisitos. Não é necessária a juntada de demonstrativo de débito, nos termos da súmula 559 do STJ. Hipótese em que o título que embasa a execução atende aos preceitos legais. 2. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, a ausência de indicação do equipamento de medição no laudo de exame quantitativo é causa de nulidade do ato administrativo. 3. O STJ no julgamento do Tema 200 da sistemática dos recursos repetitivos firmou a tese segundo a qual "estão revestidas de legalidade as normas expedidas pelo CONMETRO e INMETRO, e suas respectivas infrações, com o objetivo de regulamentar a qualidade industrial e a conformidade de produtos colocados no mercado de consumo". 4. Não há cerceamento de defesa por não ter a autuada participado da fiscalização quando oportunizado o acompanhamento dos laudos de exame quantitativo. 5. O INMETRO tem competência para impor multa, tratando-se de exercício regular de poder de polícia, conforme previsto na Lei nº 9.933/99. Embora a lei indique parâmetros a serem considerados pela autoridade fiscalizadora, o valor específico da multa depende de avaliação sobre as circunstâncias da

infração e do infrator. (TRF4, AC 5004733-61.2018.4.04.7204, PRIMEIRA TURMA, Relator LEANDRO PAULSEN, juntado aos autos em 21/06/2022)

APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). CABIMENTO DO INSTRUMENTO PROCESSUAL ESCOLHIDO. DISPENSA DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ANÁLISE METROLÓGICA. ESPECIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO. NECESSIDADE. 1. Cabível o manejo da exceção de pré-executividade no presente caso, pois passível de ser verificada de plano - mediante análise do processo administrativo - a irregularidade apontada pelo embargante, sem necessidade de dilação probatória. 2. A especificação do instrumento de medição é exigência que se justifica pela necessidade de viabilizar à pessoa autuada a aferição da aptidão da balança para realizar a medição da mercadoria periciada. 3. Apelo não provido. (TRF4, AC 5012998-52.2018.4.04.7204, SEGUNDA TURMA, Relatora MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE, juntado aos autos em 15/10/2021) (grifei)

APELAÇÃO. INMETRO. LAUDO DE EXAME QUANTITATIVO DE PRODUTOS PRÉ-MEDIDOS. defeito verificado. ANULAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO. 1. Mantida sentença que declarou a nulidade do auto de infração e a inexigibilidade da multa, em decorrência de defeito no laudo de exame quantitativo, consistente na ausência de indicação do equipamento de medição utilizado para a pesagem dos produtos. 2. Apelação não provida. (TRF4, AC 5005181-68.2017.4.04.7204, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 03/06/2020)

Nesse sentido, transcrevo fragmento do voto condutor do julgamento da *Apelação Cível nº 5004733-61.2018.4.04.7204, PRIMEIRA TURMA, Relator LEANDRO PAULSEN, juntado aos autos em 21/06/2022*, o qual adoto como parte das razões de decidir:

Assim, esta Relatoria está de acordo com a compreensão adotada pelo Juízo de origem, motivo pelo qual transcrevo esse tópico da fundamentação sentencial, adotando-a como razões de decidir, in verbis:

A propósito, transcrevo fragmento do voto condutor do acórdão proferido no julgamento da APELREEX nº 5053120-41.2012.4.04.7100 (TRF4, Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 12/06/2013), que versou sobre caso análogo:

Acerca das nulidades do auto de infração, a Resolução CONMETRO nº 8, de 20 de dezembro de 2006, dispõe:

Art. 11. A existência de defeitos extrínsecos no auto de infração, que não prejudiquem a caracterização da infração e a identificação do autuado, não acarretarão a sua nulidade, desde que devidamente saneados.

Parágrafo único. Não se aplicará o disposto no 'caput' deste artigo quando alguma circunstância implicar cerceamento de defesa, caso em que será dada ciência ao autuado da retificação efetuada, com devolução do prazo para defesa.

Art. 12. Observado erro essencial na lavratura do auto de infração, o mesmo deverá ter sua nulidade declarada, mediante justificativa por termo nos autos do processo, os quais deverão ser encaminhados ao agente autuante para ciência e posterior arquivamento.

Parágrafo único. Dar-se-á conhecimento ao autuado da nulidade prevista no 'caput' deste artigo, sempre que já houver sido efetivada a notificação de autuação.

Ora, inexistindo a especificação do instrumento de medição utilizado para a realização da pesagem dos produtos, resta inviabilizada a aferição de sua aptidão para a realização de tal procedimento, o que resulta em potencial prejuízo à caracterização da infração averiguada. Isso porque é evidente que os instrumentos de medição deveriam estar devidamente calibrados no momento do uso, sob pena de falsos resultados na pesagem dos produtos.

O INMETRO, porém, não demonstrou tal situação, deixando não só de apresentar os respectivos certificados de calibração, como também de proceder à própria identificação, no laudo, das balanças utilizadas.

Na esteira do entendimento jurisprudencial que decide pela anulação de autos infracionais em decorrência de irregularidades nos instrumentos de medição (TRF4, AC 5000181-03.2011.404.7203, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Candido Alfredo Silva Leal Junior, D.E. 29/11/2012), não se afigura razoável que a simples omissão das informações referentes aos instrumentos de medição utilizados no exame quantitativo isente o órgão fiscalizador de eventual anulação dos autos lavrados em decorrência de tais defeitos.

A uma, porque se constitui esta em situação em que se criou incerteza acerca da adequação dos equipamentos utilizados para a realização do exame, o que, por consequência, contamina do mesmo vício os resultados obtidos (os quais se constituem no próprio motivo determinante do auto de infração). A duas, porque tal incerteza implica cerceamento de defesa da parte autuada, que teve seu produto considerado irregular mediante exame de pesagem realizado por equipamento cuja adequação aos parâmetros metrológicos é desconhecida. A três, porque o ato administrativo, embora goze de presunção de legitimidade, exige, para sua

constituição, estrita vinculação aos preceitos legais, em atenção ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública. A tal respeito, cito a Norma nº NIE-DIMEL - 025 (que fixa os procedimentos para a execução de exame de determinação do conteúdo efetivo de produtos pré-medidos de conteúdo nominal igual comercializados em unidade de massa) que determina que '[o]s instrumentos de medição devem estar calibrados e ou verificados, mantendo-se registros dessas calibrações, e atendendo aos prazos de validade estabelecidos pelo Órgão executor.'
[grifei]

Frente ao exposto, entendo por acolher o argumento da Parte Autora acerca da ausência de indicação dos equipamentos de medição utilizados no exame pericial, ensejando a nulidade dos autos de infração.

Uma vez já encontrada fundamentação suficiente para dirimir integralmente o litígio, mostra-se desnecessária a análise dos demais argumentos deduzidos na Inicial.

Tutela de urgência:

Os requisitos previstos para o deferimento da tutela de urgência de natureza antecipada encontram-se elencados no art. 300 do Código de Processo Civil, quais sejam, elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No caso concreto, após sua análise em sede de cognição exauriente, deve ser revista a decisão do evento 08 para deferir o pedido, tendo em vista a nulidade dos autos de infração e a iminência de inscrição em dívida ativa da União e subsequente cobrança judicial da multa aplicada pelo INMETRO, como se vê na notificação de decisão final na última página do evento 1, PROCADM3.

Portanto, **defiro** a tutela de urgência, determinando a suspensão da exigibilidade da multa proveniente dos Autos de Infração nº 3182766 e nº 3182768.

3. Dispositivo:

ISSO POSTO, JULGO PROCEDENTES os pedidos deduzidos na petição inicial, resolvendo o mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC, para **declarar** a nulidade dos Autos de Infração nº 3182766 e nº 3182768.

Defiro a tutela de urgência, nos termos da parte final da fundamentação.

Por ser sucumbente, condeno o INMETRO ao pagamento de honorários advocatícios, os quais fixo no percentual de 10% sobre o valor

da causa, a ser atualizado pelo IPCA-E a partir da data do ajuizamento da ação, com base no art. 85, § 3º, I, do CPC, combinado com a Súmula 14 do STJ.

Parte Ré isenta de custas, consoante art. 4º, I, da Lei nº 9.289/96. Todavia, deverá ressarcir o valor antecipado pela Parte Autora, consoante determina o parágrafo único do já citado artigo 4º.

Em caso de interposição de recurso tempestivo, terá ele tão somente efeito devolutivo, com fulcro no art. 1.012, §1º, inciso V, do CPC. Intime-se a Parte contrária para apresentação de contrarrazões e, ao final, remetam-se os autos ao egrégio TRF da 4ª Região.

Transitada em julgado esta sentença, proceda-se à liberação do valor depositado no evento 11 em favor da Parte Requerente.

Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **FELIPE VEIT LEAL, 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 **710015990904v26** e do código CRC **ec036c8a**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): FELIPE VEIT LEAL
Data e Hora: 10/8/2022, às 15:14:22

5000302-27.2022.4.04.7112