



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA, POLÍTICA AGRÍCOLA E INOVAÇÃO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00011/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 00405.000231/2024-46

INTERESSADOS: NÚCLEO DE AÇÕES INTERNACIONAIS ESTRATÉGICAS (PNAI/CONAI/NAEST)

ASSUNTOS: DESEMBARAÇO ADUANEIRO. DESTINAÇÃO DE EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA NÃO CONFORMES EM OPERAÇÕES DE IMPORTAÇÃO.

DEFESA SANITÁRIA VEGETAL. VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA INTERNACIONAL. FISCALIZAÇÃO E CERTIFICAÇÃO FITOSSANITÁRIA DE EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA UTILIZADOS NO ACONDICIONAMENTO DE MERCADORIAS IMPORTADAS. RISCO FITOSSANITÁRIO. ALTA JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA.

I - Informação Jurídica Referencial (IJR). Orientação Normativa AGU nº 55/2014. Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

II - Requerimento da Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais (PNAI/PGU), encaminhado pelo Despacho nº 00151/2024/PGU/AGU (Seq. 1), para fornecimento de subsídios e estudos jurídicos, técnico-científicos e históricos que possam municiar sua atuação e do Núcleo de Ações Internacionais Estratégicas no ajuizamento de medida visando obstar decisões satisfativas deferidas liminarmente contra a União que determinam a destruição irregular de suportes e embalagens de madeira importados sem atenção a regras fitossanitárias e trânsito de produtos de origem vegetal.

III - Base legal: Art. 46, § 3º, da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012; Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934; Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006; Instrução Normativa SDA nº 9, de 17 de março de 2005; Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022; Portaria SDA nº 385, de 25 de agosto de 2021.

IV - Dispensa do fornecimento de subsídios de direito de forma individualizada nas hipóteses e termos delimitados nesta manifestação.

V - Prazo de validade: 2 (dois) anos a partir da aprovação desta Informação Jurídica Referencial.

Senhora Consultora Jurídica,

I – RELATÓRIO

1. A Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais, por meio de seu Núcleo de Ações Internacionais Estratégicas (PNAI/CONAI/NAEST), endereçou a esta Consultoria Jurídica o Despacho nº 00151/2024/PGU/AGU (Seq. 1), no qual requer subsídios e estudos jurídicos, técnico-científicos e históricos que possam municiar a Coordenação Nacional de Assuntos Internacionais (CONAI) e o Núcleo de Controvérsias de Direito Internacional no Brasil (NUIB) para o ajuizamento de medidas que visem obstar decisões satisfativas danosas à biossegurança nacional, especialmente em face de decisões judiciais interlocutórias em mandados de segurança que determinam às autoridades de fiscalização federal agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária a autorizar, de forma indevida, a destruição de suportes e embalagens de madeira não conformes utilizados no transporte internacional de cargas e apreendidos em zonas aduaneiras.

2. Conforme consta no referido Despacho nº 00151/2024/PGU/AGU, a solicitação de informações sobre aspectos jurídico-administrativos e regulamentares, técnico-científicos, históricos e possíveis soluções administrativas sobre a utilização de madeira irregular no transporte internacional de cargas decorre da percepção da alta judicialização da matéria, especialmente via mandado de segurança, e dos riscos fitossanitários e ambientais que envolvem o deferimento de liminar ou antecipação de tutela, determinando aos agentes públicos do MAPA a permitirem a incineração dessas madeiras fora do ambiente de controle aduaneiro, em substituição ao comando de devolução da madeira ao exterior nos termos da legislação regente.

3. Visando instruir o processo com subsídios técnicos especializados, com fulcro no art. 4º, § 1º, da Portaria AGU nº 1.547, de 29/10/2008, esta Consultoria Jurídica remeteu o Despacho nº 00151/2024/PGU/AGU à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDAMAPA. Em resposta, as autoridades técnicas competentes apresentaram manifestações bem fundamentadas na forma da Nota Técnica nº 2/2024/DIFTQ/CGFC/DSV/SDA/MAPA (Seq. 19), da Coordenação-Geral de Fiscalização e Certificação Fitossanitária Internacional, e da Informação nº 5/2024/5º SEGRV/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (Seq. 29), do Serviço de Gestão Regional do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional da 5ª Região. **Tais manifestações técnicas são peças integrantes desta Informação Jurídica Referencial, independentemente de transcrição.**

4. É o relatório.

II - SOBRE A INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

5. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

6. No âmbito da Consultoria-Geral da União, foi publicada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022 com intuito de disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) e instituir a Informação Jurídica Referencial (IJR).

7. Conforme determina o art. 8º, § 2º, c/c art. 9º, inciso II, cumpre justificar a utilização de Informação Jurídica Referencial a partir da existência de elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica, a qual possa prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

8. Pois bem. **Melhor delimitando o tema recorrentemente tratado nas ações judiciais em perspectiva**, tem-se que todas se dedicam fundamentalmente ao mesmo: **mandados de segurança impetrados em desfavor de auditores fiscais federais agropecuários lotados nas unidades locais de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO) visando suspender ordem de devolução ao exterior e/ou obter, de forma liminar, autorização para incinerar ou destruir — fora da zona de controle aduaneiro e em estabelecimento não credenciado junto ao MAPA**

para a prestação do serviço de destruição — embalagens, suportes, componentes e/ou peças de madeira não conformes com a NIMF15 e Portaria MAPA nº 514/2022, utilizados no acondicionamento de cargas importadas.

9. De forma corriqueira, alega-se essencialmente que a determinação de devolução das madeiras não conformes ao exterior é ordem administrativa desproporcional e/ou desarrazoada, devido ao elevado custo financeiro da operação. Assim, costuma-se pugnar pela destruição das madeiras em solo nacional, às expensas do próprio impetrante, argumentando ser solução menos gravosa e igualmente viável.

10. Os subsídios prestados pela CONJUR-MAPA, em suma, constituem-se reiteração de teses idênticas desenvolvidas ao longo de anos, as quais, em apertada síntese, defendem **i)** A determinação de devolução ao exterior de itens importados com risco fitossanitário para o Brasil é medida prevista no Art. 46, § 3º, da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e outras normas nacionais e internacionais; **ii)** A Portaria MAPA nº 514/2022 prevê as possibilidades de devolução ao exterior ou destruição de madeiras não conformes, sendo essa última hipótese apenas admitida se os requisitos do art. 35 da referida Portaria forem plenamente atendidos; **iii)** A imposição da determinação de destruição de madeiras não conformes em solo nacional, pelo Poder Judiciário, sem a observância dos critérios estabelecidos na Portaria MAPA nº 514/2022, expõe o meio ambiente e a produção agrícola nacional a grave risco de dano de difícil reparação, devido ao perigo de introdução e disseminação de novas pragas e doenças de plantas no país; **iv)** A concessão judicial de liminar autorizando a destruição, em solo nacional, de madeira importada irregularmente fere o disposto no art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, por esgotar, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

11. **No que diz respeito ao volume de demandas**, conforme descrito no Despacho nº 01552/2024/PGU/AGU (Seq. 11) do Núcleo de Tratados e Foros da PNAI, em levantamento de dados de agosto de 2022 até janeiro de 2024, foram identificados algo em torno de 424 processos judiciais distribuídos entre as subdivisões administrativas pertencentes à Coordenação Nacional de Assuntos Internacionais (CONAI) envolvendo o assunto "desembaraço aduaneiro".

12. Assim, os números levantados apontam o elevado potencial de demandas judiciais de elaboração de subsídios jurídicos em processos relacionados ao tema em tela desvirtuarem o fluxo de trabalho usual deste órgão de assessoramento jurídico, de caráter eminentemente consultivo.

13. Para além disso, considerando que a dinâmica atribuída a ações judiciais atrai a necessidade de respostas ágeis – seja para que o cumprimento de eventuais decisões proferidas nos autos ocorra o quanto antes, seja para que a elaboração de subsídios possa ser apresentada a tempo de se efetivamente auxiliar as Procuradorias da União requisitantes –, sopesa-se, inclusive, se o número de demandas judiciais sobre esse mesmo tema não acabam por afetar o andamento de outras demandas, consultivas ou não, desta Especializada.

14. Diante desse cenário, reputa-se que a elaboração de subsídios em processos judiciais envolvendo a destinação de embalagens e suportes de madeira não conformes em operações de importação representa **impacto negativo na celeridade e eficiência das atividades realizadas por esta Coordenação**, sendo que a utilização de IJR para esses casos permitirá não apenas que a CONJUR-MAPA possa priorizar outras demandas internas - as quais não admitem aplicação de manifestações padronizadas -, como também reduzirá eventual tempo de resposta aos Órgãos de representação judicial da União.

III – SUBSÍDIOS DE DIREITO

2.1. DA INADEQUAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COMO VIA ELEITA

15. O mandado de segurança é instrumento previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, sendo remédio indicado para a proteção de direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de qualquer autoridade pública.

16. Nos termos acima descritos, observa-se que a existência de um direito líquido e certo ameaçado ou violado por ato ilegal ou abusivo de uma autoridade pública é pressuposto necessário desse tipo de ação. Sendo assim, em primeiro lugar, cumpre atentar que o direito líquido e certo pode ser definido como um direito que se apresenta manifesto

na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração, exigindo-se prova documental pré-constituída a seu respeito, sem possibilidade de dilação probatória.

17. Ocorre que, no caso em análise, a destruição da madeira não conforme à Portaria MAPA nº 514/2022 trazida indevidamente ao Brasil não é um direito do particular, mas sim um poder dever do próprio Estado. Isso porque, conforme será melhor delineado mais adiante, compete ao auditor fiscal federal agropecuário, no exercício de suas atribuições definidas no art. 3º, I e IX, da Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, e no uso de seu poder discricionário delimitado na Portaria MAPA nº 514/2022, editada com base em normas nacionais e internacionais vigentes, visando atender o melhor interesse público, determinar a correta e mais segura destinação das embalagens e suportes de madeira não conformes trazidas indevidamente do exterior para o Brasil.

18. Noutro ponto, não há que se falar em ato ilegal ou abuso de poder na simples determinação de devolução de madeira não conforme à legislação e requisitos fitossanitários brasileiros ao exterior. Ao contrário disso, a determinação é bem amparada no art. 46, § 3º, da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, no art. 10 do Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934 e no art. 34 e seguintes da Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022.

19. Além da legislação nacional citada, a proibição de entrada e a determinação de devolução de cargas não aceitas pelo país de destino é prática amplamente aceita e realizada internacionalmente, em especial pelos Estados Partes da Organização Mundial do Comércio e, no caso do comércio internacional de plantas, a decisão é amparada no Artigo VII, 1, b, do Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006 (Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais).

20. Inclusive, pelo princípio da legalidade, todo servidor público é obrigado a seguir a legislação vigente no país e as jurisprudências firmadas que impliquem em efeito vinculante. Como se sabe, o princípio da legalidade — art. 37, *caput*, da Constituição Federal — é um dos mais relevantes do Estado Democrático de Direito. O referido princípio vincula e subordina toda a atividade estatal ao império da lei. O Estado só poderá agir de acordo com os dispositivos legais previamente existentes. Enquanto ao particular é facultado fazer tudo que a lei não proíba, ao Estado só é permitido agir conforme prévia determinação legal. Sobre o princípio da legalidade, ensina a doutrina:

Assim, pelo princípio da legalidade, o Estado se autolimita, o que caracterizou o surgimento histórico do Estado de Direito, em oposição ao Estado Absolutista, em que primava a vontade do soberano, concepção atribuída a Robert von Mohl, em obra de 1835, sobre o ‘império da lei’. Portanto, por definição, um Estado que se submete às suas próprias leis, daí a consagrada expressão de Léon Duguit, ‘suporta a lei que fizeste’ (*legempaterequamfecisti*), o Estado exerce a sua autocontenção, assegurando à sociedade – que o criou e o mantém, para organizá-la e dirigi-la – a preciosa dádiva da certeza jurídica. Como consequência, este princípio obriga o Estado como administrador dos interesses da sociedade, a agir sempre *secundum legem*, jamais *contra legem* ou mesmo *praeter legem*. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Editora Forense, 15ª ed., 2009, p. 88)

21. Portanto, também sob o prisma do princípio da legalidade, observa-se que não é possível falar em ilegalidade ou abuso de poder do agente público e muito menos em direito líquido e certo do impetrante de importar cargas e suas embalagens ou suportes de madeira que desatendam a regras nacionais e internacionais sobre o comércio e trânsito de plantas, seus produtos e subprodutos.

22. Por todos esses motivos, esta Consultoria Jurídica defende que o mandado de segurança não é o instrumento jurisdicional adequado para o provimento do pedido de autorização para destruição, em solo nacional, de madeira não conforme importada indevidamente, por inexistir direito líquido e certo de particulares a esse respeito; e por não haver flagrante ilegalidade ou abuso de poder por parte da autoridade pública competente pelo ato de determinar a devolução da madeira não conforme ao exterior.

2.2. DO NÃO CABIMENTO DE MEDIDA LIMINAR TENDENTE A ESGOTAR, NO TODO OU EM PARTE, O OBJETO DA AÇÃO

23. Sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, o art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, determina o seguinte:

Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

§ 1º Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos processos de ação popular e de ação civil pública.

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

§ 4º Nos casos em que cabível medida liminar, sem prejuízo da comunicação ao dirigente do órgão ou entidade, o respectivo representante judicial dela será imediatamente intimado.

§ 5º Não será cabível medida liminar que defira compensação de créditos tributários ou previdenciários.

24. Contudo, o que frequentemente ocorre, na prática, é o esgotamento do objeto da ação, com a consequente perda do objeto e do interesse recursal da União quando as madeiras irregulares são efetivamente destruídas em solo nacional por força de decisão judicial liminar, já que a destruição é um ato irreversível.

25. Assim, nos casos em que a decisão judicial de primeiro grau autoriza, de forma liminar, a destruição da madeira não conforme, a partir do momento em que essa decisão é cumprida pela autoridade impetrada, ocorre invariavelmente o esgotamento do objeto da ação, inclusive com perda do interesse recursal por parte da União, já que a destruição do material já terá ocorrido em desacordo com a legislação de regência e sem os procedimentos de biossegurança necessários.

26. Por esses motivos, esta Consultoria Jurídica defende que não é possível o deferimento judicial de pedidos liminares no sentido de autorizar o impetrante a remover madeiras não conformes da zona de controle aduaneiro para incinerá-las em estabelecimento não credenciado para essa finalidade, ainda que às expensas do próprio requerente.

2.3. DOS ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS E REGULAMENTARES

27. Sobre 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, é importante ter em mente que o assunto é regulado especialmente pela Portaria MAPA nº 514, de 8 de novembro de 2022, a qual encontra seu fundamento de validade no Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934; na Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989; na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012; no Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002; no Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006; no Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006; no Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009; e no Decreto nº 11.332, de 1 de janeiro de 2023.

28. Segundo a legislação sanitária brasileira, para minimizar riscos fitossanitários, isto é, o ingresso e disseminação de doenças e pragas vegetais exóticas no país, toda madeira utilizada como suporte ou embalagem para acondicionar ou transportar mercadorias importadas deve estar certificada com a marca internacional comprovando que foi submetida a tratamento fitossanitário adequado, qual seja, a certificação IPPC ou, subsidiariamente, o Certificado Fitossanitário emitido pela autoridade fitossanitária do país exportador que eventualmente não participe da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

29. Isso porque a legislação brasileira segue as diretrizes da Convenção Internacional para Proteção de Vegetais (CIPV), conforme o Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006, que tem por finalidade definir normas e políticas de Defesa Sanitária Vegetal em escala global e tem, entre seus objetivos, evitar a introdução e a disseminação de pragas entre os países que realizam comércio internacional, uma vez que a introdução de pragas - insetos, fungos, bactérias, nematoides, vírus, plantas daninhas etc. – pode gerar consequências desastrosas e de difícil reversão.

30. As pragas associadas ao material de embalagem e suporte de madeira são conhecidas por ter impactos negativos na sanidade de florestas e na sua biodiversidade. Os riscos fitossanitários que os containeres de madeira

representam, como potencial veículo de pragas florestais, motivaram a CIPV a regulamentar sua utilização no transporte internacional de mercadorias com a edição da Norma Internacional de Medida Fitossanitária nº 15 (NIMF 15), em 2002. A implementação desta norma tem por objetivo minimizar a propagação de pragas e os seus impactos negativos.

31. A NIMF 15 descreve medidas fitossanitárias que reduzem o risco de introdução e propagação de pragas sujeitas à quarentena ligadas à movimentação no comércio internacional de embalagem de madeira.

32. Sendo assim, a NIMF 15 estabelece que peças, pallets, suportes, containeres e embalagens de madeira utilizadas no comércio internacional devem ser submetidas a tratamento fitossanitário e identificadas pela aplicação de uma marca reconhecida internacionalmente, igual para todos os idiomas, chamada marca IPPC, equivalente à certificação de que a embalagem foi apropriadamente tratada.

33. A adoção, pelo MAPA, das rotinas de intervenção em embalagens de madeira já está estruturada há muitos anos, com a publicação da Portaria Interministerial MAPA/MF nº 499 de 03 de novembro de 1999. Desde então, a adequação das embalagens à norma quarentenária faz parte das rotinas de conformidade a serem observadas pelos importadores.

34. Desse modo, a verificação da ausência da marca IPPC ou do certificado fitossanitário equivalente pode ensejar a devolução das peças e embalagens de madeira à sua origem ou país de embarque, em obediência ao art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, alterada pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e à Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022, especialmente os arts. 33, 34 e 35, abaixo transcritos:

Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012

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.

§ 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.

§ 5º Em casos justificados, os prazos para devolução ou para destruição poderão ser prorrogados, a critério do órgão anuente.

(...)

§ 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.

Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022

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.

§ 2º A fiscalização federal agropecuária pode determinar a identificação da praga em Laboratório Federal de Defesa Agropecuária – LFDA 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 internacional, do depositário, do operador portuário ou de outro interveniente do comércio exterior responsável pela operação de importação, conforme o caso.

§ 3º Na situação prevista nos incisos I, II e III do caput, quando a inspeção ocorrer dentro da unidade de carga ou de transporte, fica proibida a desunitização ou descarga, sem expressa autorização da fiscalização federal agropecuária, inclusive quando se tratar de carga consolidada.

§ 4º A presença de diferentes marcas IPPC em uma unidade de embalagem de madeira não constitui não conformidade, nas operações de importação.

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.

§ 4º As embalagens e suportes de madeira a serem devolvidos ao exterior ou destruídos deverão permanecer quantificados, identificados, com elementos de rastreabilidade, e segregados de forma a mitigar o risco de introdução e disseminação de pragas.

Art. 35. A destruição de embalagens e suportes de madeira deverá ser realizada por prestador de serviço credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, segundo norma específica, exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção pela fiscalização federal agropecuária.

§ 1º Os métodos de destruição e as características do resíduo gerado serão avaliados quanto ao risco fitossanitário e autorizados pelo Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas no momento do credenciamento do prestador de serviço.

§ 2º O resíduo gerado pela destruição de embalagens e suportes de madeira deverá ser destinado para processamento ou para incineração, conforme aprovado pela área técnica de sanidade vegetal da representação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Unidade da Federação, por ocasião do credenciamento do prestador de serviço.

§ 3º Fica proibido destinar o resíduo gerado pela destruição de embalagens e suportes de madeira para compostagem, aterro sanitário ou para condição similar que não desnature o resíduo gerado.

(grifou-se)

35. Portanto, a ação fiscal do MAPA segue estritamente os ditames da Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022, a qual se espelha em medidas internacionalmente aceitas de defesa fitossanitária e estabelece os procedimentos adequados de fiscalização e de certificação fitossanitária de embalagens e suportes de madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou exportadas pelo Brasil e medidas que podem ser aplicadas para

reduzir significativamente o risco de introdução e disseminação da maioria das pragas quarentenárias que podem estar associadas a esse material.

36. Sendo assim, com a ausência do certificado IPPC ou do certificado fitossanitário expedido por órgão competente do país de origem, fica o importador obrigado a devolver ao exterior as embalagens e suportes de madeira ou, alternativamente, destruí-las às suas expensas, desde que por intermédio de prestador de serviço credenciado junto ao MAPA e exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção, a fim de evitar o ingresso e a disseminação de pragas no território nacional.

37. Conforme se nota, a possibilidade de destruição de embalagens e suportes de madeira somente deverá ser realizada por prestador de serviço credenciado junto ao MAPA, segundo norma específica, exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção pela fiscalização federal agropecuária.

38. Portanto, inclusive nos termos do art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e em normas complementares, são incabíveis as alegações no sentido de que a determinação de devolução da madeira não conforme ao exterior seria medida desarrazoada ou desproporcional, até porque a medida é a mesma adotada por todos os Estados e Organizações Membros da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e subscritores da CIPV.

39. Por isso, em estrita atenção à legislação brasileira e internacional vigente, a destruição de embalagens e suportes de madeira somente é possível se realizada por método de eliminação segura do material, em procedimento que, por evidentes questões de segurança e defesa fitossanitária, deve ser realizado exclusivamente em área sob controle aduaneiro.

40. A propósito, veja-se também os esclarecimentos feitos pela área técnica especializada da Coordenação-Geral do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional expressos na Informação nº 5/2024/5º SEGRV/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (Seq. 29) sobre os riscos inerentes em materiais de madeira utilizadas no transporte internacional de mercadorias e sobre os procedimentos adequados para a destinação de madeiras irregulares que tentam ingressar ao país:

III - DAS EMBALAGENS E SUPORTES DE MADEIRA:

Esclarecemos que o material para a confecção de embalagens e suportes de madeira normalmente é feito de madeira bruta ou serrada, que por não ter sido suficientemente processado ou tratado para remover ou matar as pragas, continua sendo uma importante via de ingresso para a introdução e disseminação de pragas quarentenárias.

Tendo como foco principal as pragas florestais de interesse agrícola e a condição excepcional das embalagens e suportes de madeira que circulam no mercado internacional na sua veiculação e disseminação, a Norma Internacional de Medidas Fitossanitárias no 15 (NIMF 15) apresenta recomendações e orientações quanto ao estabelecimento de medidas fitossanitárias, com vistas ao manejo do risco dessas pragas.

As pragas associadas ao material de embalagem e suporte de madeira são conhecidas por ter impactos negativos na sanidade de florestas plantadas, florestas nativas e na sua biodiversidade.

Com este enfoque, a Portaria MAPA 514, de 08/11/2022 (DOU 09/11/2022), descreve medidas fitossanitárias que reduzem o risco da introdução e disseminação no Brasil de pragas quarentenárias associadas com o movimento, no comércio internacional, de material de embalagem e suporte de madeira feito de madeira bruta ou serrada, e estabelece os procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária dos materiais que serão utilizadas para confecção de embalagens e suportes, destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou exportadas pelo Brasil.

Por essa razão, esta norma descreve medidas internacionalmente aceitas que podem ser aplicadas ao material de embalagem e suporte de madeira para reduzir significativamente o risco de introdução e disseminação da maioria das pragas quarentenárias que podem estar associadas a esse material.

São objetos da Portaria MAPA 514/2022 todas as formas de material de embalagem de madeira que podem servir como uma via de ingresso para pragas que apresentem um risco, principalmente

para árvores vivas, como por exemplo, caixas, engradados, bobinas, paletes, plataformas, escoras, dentre outros.

41. Está evidente, portanto, que não é abusiva, ilegal ou desproporcional a determinação de devolução das embalagens e suportes de madeira ao exterior, sendo certo que os servidores públicos do órgão agem em estrito cumprimento das normas aplicáveis ao caso (princípio da legalidade, art. 37, *caput*, da Constituição Federal), com fundamento em prerrogativas inerentes ao Poder de Polícia.

42. Por todas essas razões, não pode um estabelecimento, que já opera no mercado de importações e exportações, e que tem conhecimento das normas aplicáveis à matéria e da importância da eliminação adequada das embalagens e suportes de madeira, transferir o risco da atividade desenvolvida por ele à coletividade, uma vez que, como cediço, a entrada pelas fronteiras nacionais de pragas exóticas tem o poder de causar sérios prejuízos ao meio ambiente, à saúde e mesmo à economia nacional.

43. Sobre o art. 35 da Portaria MAPA nº 514/2022, é importante esclarecer que a sua eficácia é limitada e depende do credenciamento, nos locais em que ocorram atividades relacionadas ao trânsito internacional de cargas, como em portos, aeroportos, aduanas especiais, recintos especiais de despacho aduaneiro e outros, de empresa especializada para atender a finalidade específica de destruição de embalagens e suportes de madeira exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção pela fiscalização federal agropecuária.

44. Sendo assim, resta claro que decisões judiciais que determinam às autoridades fiscais do MAPA a seguir procedimento diverso do quanto prescrito na Portaria MAPA nº 514/2022 podem expor o país a elevado risco de contaminação e disseminação de pragas exóticas, o que representa **grave perigo de dano de difícil reparação, ou mesmo irreparável, ao meio ambiente, em especial à sanidade de florestas plantadas, florestas nativas e sua biodiversidade, além dos riscos para o agronegócio brasileiro e produção agrícola nacional**. Nesse sentido, vale colacionar o seguinte entendimento do E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4):

EMENTA: TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADUANEIRO. **IMPORTAÇÃO. SUPORTES DE MADEIRA (PALLETS). AUSÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO FITOSSANITÁRIA IPPC (INTERNATIONAL PLANT PROTECCION CONVENTION). NÃO CONFORMIDADE (ART. 33, III, IN MAPA 32/15). DEVOLUÇÃO AO EXTERIOR.**

1. **O Brasil é subscritor da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, cujas normas foram internalizadas pelo Decreto 5.759/06, com o objetivo de "prevenir as pragas de plantas e produtos vegetais, bem como sua disseminação internacional, e especialmente sua introdução em áreas ameaçadas", valendo-se, para tanto, da aplicação de medidas fitossanitárias harmonizadas.**

2. **Os procedimentos de fiscalização e certificação fitossanitária dos suportes de madeira no comércio internacional foram estabelecidos pela Norma Internacional para Medidas Fitossanitárias nº 15, e reguladas no âmbito interno pelo art. 46 da Lei 12.715/12 e pela Instrução Normativa MAPA 32/2015, aplicando-se aos suportes madeira destinados ao acondicionamento de mercadorias importadas ou exportadas.**

3. **No caso, os suportes de madeira que acondicionavam as mercadorias importadas não estão certificados pela International Plant Protection Convention (IPPC), hipótese em que se entende por não conformidade, nos termos do art. 33, III, da Instrução Normativa MAPA 32/15, não merecendo censura, portanto, o ato da autoridade federal que determinou a devolução dos pallets ao exterior.**

4. **Ainda que possa ser possível a destruição dos suportes de madeira, o perigo de contaminação que decorre da sua remoção, transporte e tratamento químico é muito elevado, expondo as árvores do país a pragas, além de provocar riscos ambientais com a destinação dos resíduos quimicamente tratados.**

(TRF4, AG 5068979-81.2017.4.04.0000, PRIMEIRA TURMA, Relator ALEXANDRE ROSSATO DA SILVA ÁVILA, juntado aos autos em 28/05/2018)

45. Noutro ponto, sobre a responsabilidade do importador ou do transportador internacional e seu dever de adotar a medida fixada pela autoridade federal de fiscalização agropecuária e demais autoridades aduaneiras, vale registrar que essa responsabilidade está bem delineada no art. 46 da Lei nº 12.715/2002, no art. 34, § 1º, III, da Portaria MAPA nº

514/2022 e outras normas de regência. É importante assinalar que a eventual necessidade de devolução ao exterior de algum item rejeitado na entrada do país é um risco inerente da atividade empresarial, de modo que é incabível alegação de isenção de culpa do importador nesse contexto.

46. Quanto à possibilidade de destruição da madeira não conforme em solo nacional, conforme já descrito acima, tal possibilidade é admitida desde que respeitado o procedimento de biossegurança previsto no art. 35 da Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022:

Art. 35. A destruição de embalagens e suportes de madeira deverá ser realizada por prestador de serviço credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, segundo norma específica, exclusivamente na área sob controle aduaneiro onde foram submetidos à inspeção pela fiscalização federal agropecuária.

§ 1º Os métodos de destruição e as características do resíduo gerado serão avaliados quanto ao risco fitossanitário e autorizados pelo Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas no momento do credenciamento do prestador de serviço.

§ 2º O resíduo gerado pela destruição de embalagens e suportes de madeira deverá ser destinado para processamento ou para incineração, conforme aprovado pela área técnica de sanidade vegetal da representação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Unidade da Federação, por ocasião do credenciamento do prestador de serviço.

§ 3º Fica proibido destinar o resíduo gerado pela destruição de embalagens e suportes de madeira para compostagem, aterro sanitário ou para condição similar que não desnature o resíduo gerado.

47. Por destruição, entende-se da Portaria MAPA nº 514, de 08 de novembro de 2022, da Portaria SDA nº 385, de 25 de agosto de 2021, e do quanto esclarecido na Nota Técnica nº 2/2024/DIFTQ/CGFC/DSV/SDA/MAPA (Seq. 19) que a incineração não é o único método eficaz de tratamento fitossanitário recomendado para eliminar ou reduzir ameaça de introdução de praga eventualmente contida em madeira não conforme trazida ao Brasil, sendo igualmente possível a destruição da madeira por trituração, com geração de pedaços de madeira de até seis milímetros, dentro da área sob controle aduaneiro.

48. Atualmente, conforme indicado no item 4.18 da Nota Técnica nº 2/2024/DIFTQ/CGFC/DSV/SDA/MAPA, existem 6 (seis) estabelecimentos credenciados no MAPA e habilitados para a realização da destruição de embalagens e suportes de madeira em área sob controle aduaneiro, inclusive nos Portos de Paranaguá-PR (credenciamento publicado na Seção I DOU em 15/02/2024), de Santos-SP, do Rio de Janeiro-RJ, e nos Aeroportos Internacionais de Galeão-RJ, de Guarulhos-SP e de Viracopos-SP. A listagem completa e atualizada de estabelecimentos habilitados para a realização de destruição e outros tratamentos fitossanitários no Brasil pode ser consultada por meio do Sistema de Tratamento Fitossanitário e Quarentenário no site <<https://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/TRATFITQUA.html>>.

49. Referente aos demais aspectos jurídico-administrativos e regulamentares solicitados pelo Núcleo de Ações Internacionais Estratégicas (PNAI/CONAI/NAEST) no Despacho nº 00151/2024/PGU/AGU (Seq. 1), bem como sobre os aspectos técnico-científicos, históricos e possíveis soluções administrativas, observamos que esses pontos foram extensiva e detalhadamente esclarecidos na Nota Técnica nº 2/2024/DIFTQ/CGFC/DSV/SDA/MAPA (Seq. 19), complementada pela Informação nº 5/2024/5º SEGRV/CFTR/CGVIGIAGRO/DTEC/SDA/MAPA (Seq. 29), cujos termos esta Consultoria Jurídica ratifica em sua integralidade.

IV – CONCLUSÃO

50. Diante de todo o exposto, após a aprovação da presente Informação Jurídica Referencial, está deverá ser adotada como parâmetro nas ações judiciais que envolvam **a destinação de embalagens e suportes de madeira não conformes em operações de importação.**

51. Assinale-se, entretanto, que os órgãos de execução da PGU poderão se pronunciar, de ofício ou por provocação, com vistas à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União.

52. Isto posto, submeto os autos à superior consideração, para, na forma do art. 4º, inciso V, da Portaria CONJUR/MAPA nº 1, de 6 de abril de 2023, aprovar esta IJR e atestar o atendimento dos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

53. Sugere-se, por fim, caso aprovada seja dada ciência desta IJR aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União - PGU/AGU, em especial à Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais (PNAI), por força do art. 12, *caput*, e à Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, na forma do art. 13 da aludida Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2002.

À consideração superior.

Brasília, 13 de maio de 2024.

(Assinado Eletronicamente)

ALEXANDRE LEME FRANCO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Defesa Agropecuária, Política Agrícola e Inovação

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405000231202446 e da chave de acesso d5bea362



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE LEME FRANCO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1482131282 e chave de acesso d5bea362 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE LEME FRANCO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-05-2024 13:21. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
