

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

VARA FEDERAL DA SEÇÃO

Matéria: IN n. 23/2018/SDA/MAPA.
Usurpação de atribuições privativas de
Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

**SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS FEDERAIS AGROPECUÁRIOS,
ANFFA Sindical**, inscrito no CNPJ n. 08.510.461/0001-16 e registrado no MTE sob o n.
46000.017269/2006-20, *e-mail*: anffasindical@anffasindical.org.br, com sede no Setor
Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, 4º andar, Edifício *Jockey Club*, Brasília/DF, CEP: 70.302-
912, constituído e autorizado por força estatutária para atuar em juízo, vem, por seus
advogados, com fundamento no art. 5º, LXIX e LXX, “b”, no art. 8º, III, da Constituição
Federal e nos arts. 1º e 21 da Lei n. 12.016/2009, impetrar

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO
com pedido de medida liminar**

em caráter *repressivo*, contra ato coator do SECRETÁRIO DE DEFESA AGROPECURÁRIA
(SDA), autoridade integrante de órgão do Poder Executivo federal, vinculado ao Ministério
da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sediada na Esplanada dos Ministérios,
Bloco D, Anexo – Ala B, 4º andar, Sala 406, Brasília/DF, CEP: 70.043-900, consoante as
razões de fato e de direito aduzidas.

I – LEGITIMIDADE ATIVA

O ANFFA Sindical, entidade de âmbito nacional, fundada em 9 de junho de 2006, com estatuto devidamente registrado sob o n. 00008302 do livro n. A-19 e microfilmado sob o n. 00097672, em 10 de setembro de 2007, no Cartório do 1º Ofício de Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Brasília/DF, e sob o n. 46000.017269/2006-20 no Ministério do Trabalho e Emprego, congrega os servidores da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário do MAPA, inclusive os aposentados e pensionistas, todos com vínculo estatutário.

Nos termos do seu Estatuto em vigor (doc. anexo), o ANFFA Sindical atua nas esferas administrativa e judicial para representar e defender os direitos e os interesses coletivos da categoria que congrega.

Confere plena legitimidade ativa ao Impetrante o artigo 5º, LXX, “b”, da Constituição Federal, para que o ANFFA Sindical atue, mediante substituição processual, na defesa dos direitos coletivos de seus associados:

Art. 5º. [...]

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

[...]

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

A Lei n. 12.016/2009 dispensou as organizações sindicais e as entidades de classe, em seu art. 21, de qualquer autorização especial para que seja impetrado mandado de segurança coletivo na defesa dos direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, de seus membros, desde que na forma do Estatuto e pertinentes às suas finalidades.

Referido dispositivo legal visa a conferir plena eficácia ao comando constitucional, já que, em sede de mandado de segurança, a exigência de realização de assembleia associativa, como requisito formal para a impetração, fatalmente minimizaria a amplitude protetiva do remédio constitucional, em razão do transcurso de tempo necessário para a realização daquele ato.

A finalidade dos dispositivos constitucionais e legais é facilitar a prestação jurisdicional por intermédio das organizações sindicais e das entidades de classe, que, ao atuarem como substitutas processuais, legitimam-se de forma ampla para postularem em juízo, a fim de assegurar a observância de direitos e de garantias conquistados pelos servidores.

II – TEMPESTIVIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL

Em caráter preliminar, cumpre esclarecer a tempestividade da via mandamental, impetrada dentro do interregno legal de 120 (cento e vinte) dias, contados da data de edição do ato coator, qual seja, a Instrução Normativa SDA/MAPA n. 23, de 26 de julho de 2018.

Logo, com fulcro no art. 23 da Lei n. 12.019/2009, não se esgotou o prazo decadencial para a impetração do presente mandado de segurança.

III – INDICAÇÃO DO ATO COATOR

Trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado contra determinação contida em dispositivo específico da Instrução Normativa n. 23, de 26 de julho de 2018, que dispõe sobre o procedimento para trânsito de matérias-primas e produtos de origem animal, editada pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA).

O dispositivo impugnado corresponde ao art. 27 da IN SDA/MAPA n. 23/2018, cujo teor estabelece que “as cargas de matérias-primas e produtos de origem animal para fins de certificação sanitária, emissão de GT ou DCPOA **devem ser lacradas pelo estabelecimento** de forma a garantir a sua inviolabilidade e rastreabilidade”:

Art. 27. As cargas de matérias-primas e produtos de origem animal para fins de certificação sanitária, emissão de GT ou DCPOA **devem ser lacradas pelo estabelecimento** de forma a garantir a sua inviolabilidade e rastreabilidade.

§ 1º O lacre deve ser identificado por numeração de forma sequencial, acrescida do número do registro do estabelecimento, separado por barra, seguindo o modelo definido no inciso VII, do Art. 467, do Decreto 9.013 de 29 de março de 2017.

§ 2º A empresa deve manter registros de controle de estoque dos lacres bem como da lacração dos contentores.

§ 3º A critério do DIPOA, pode ser dispensada a lacração de veículos para o trânsito de matérias-primas e de produtos de origem animal não comestíveis.

Com efeito, o art. 27 da Instrução Normativa n. 23/2018/SDA/MAPA, norma impugnada, determina que os Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFAs assinem

certificados nacionais (CSN) e internacionais (CSI) lacrados pela própria empresa a ser fiscalizada e sem o respectivo acompanhamento do SIF – Serviço de Inspeção Federal.

Antes da superveniência do ato coator, a certificação das cargas de matérias-primas e produtos de origem animal já ocorria após a lacração, mas todo o iter do procedimental era realizado por equipe coordenada por Auditor Fiscal Federal Agropecuário (AFFA), composta também por Agentes de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal (AISIPOAs) – servidores públicos federais do MAPA e/ou por auxiliares de inspeção (art. 73 RIISPOA) – funcionários cedidos pela empresa ao SIF, ficando portanto sob o crivo do AFFA.

Atualmente, em razão da determinação contida no art. 27 da Instrução Normativa n. 23/2018/SDA/MAPA, os estabelecimentos passaram a lacrar os produtos de origem animal e, somente após essa lacração, os Auditores Fiscais Federais Agropecuários realizam a respectiva certificação sanitária.

É evidente o paradoxo implicado por esse procedimento, que, além de obscuro, **não garante que as certificações realizadas a posteriori pelos AFFAs correspondam, de fato, aos mesmos produtos que foram anteriormente inspecionados/fiscalizados**. Essa prática acontece, em especial, para hipóteses de produtos destinados à exportação cujos países (de destino) não exigem habilitação específica.

Trata-se de medida inserida no contexto de crescente – e antijurídica – tendência de delegação administrativa à esfera privada (*in casu*, os próprios estabelecimentos fiscalizados) do exercício de atividades inerentes ao *poder de polícia* titularizado, por força de lei, pelos AFFAs.

Logo, a conduta da autoridade coatora, emanada com fulcro no art. 27 da Instrução Normativa n. 23/2018/SDA/MAPA, impede a efetividade da atividade de inspeção/fiscalização, já que os AFFAs têm sido obrigados a emitir a certificação sanitária das cargas de matérias-primas e produtos de origem animal sem a garantia de que os produtos certificados se mantêm os mesmos, anteriormente inspecionados/fiscalizados.

Portanto, é evidente o cerceamento ilegal do pleno exercício das atribuições funcionais dos AFFAs, em prejuízo à respectiva categoria de servidores, o que justifica o socorro à tutela jurisdicional coletiva e, concretamente, à presente impetração mandamental.

IV – CONFIGURAÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO

IV.a – Violação ao princípio da legalidade

A Lei n. 10.883/2004, que define as atribuições do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, não faz nenhuma distinção entre as atividades de *fiscalização* e de *inspeção*; ambas são de **competência privativa** desses servidores (art. 3º).

O ato coator, consistente em obrigar os AFFAs a certificarem *a posteriori* produtos lacrados pelos próprios inspecionados/fiscalizados (art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA), evidentemente **cerceia o livre exercício das atribuições privativas** estabelecidas no art. 3º da Lei n. 10.883/2004, em especial em relação aos incisos I, II e IX:

Art. 3º São **atribuições dos titulares do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário**, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em todo o território nacional:

I - a **defesa sanitária animal** e vegetal;

II - a **inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal e a fiscalização dos produtos destinados à alimentação animal**; [...]

IX - a **fiscalização do trânsito de animais vivos, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins**, de vegetais e partes vegetais, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de insumos destinados ao uso na agropecuária e de materiais biológicos de interesse agrícola ou veterinário, nos portos e aeroportos internacionais, nos postos de fronteira e em outros locais alfandegados;

Além de o art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA restringir, de modo exorbitante, o art. 3º, I, II e IX, da Lei n. 10.883/2004, o ato coator está também em contrariedade ao disposto nos arts. 9º, § 4º, 55, § 3º, e 62, *caput*, § 2º, do Decreto n. 5.741/2006,¹ que incumbem claramente aos AFFAs, **agentes públicos indispensáveis para o [todo o] funcionamento do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária**, o zelo “pelo cumprimento das legislações específicas vigentes, que regulamentam as atividades de defesa agropecuária” (art. 9º, § 4º), e a “emissão [eficiente] dos certificados agropecuários exigidos pelo comércio internacional” (art. 62, § 2º), como “autoridades competentes para atuar na área de fiscalização da sanidade agropecuária das importações, exportações e trânsito aduaneiro” (art. 55, § 3º):

Art. 9º As atividades do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária serão executadas pelas Instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais.[...]

¹ Norma regulamentar que, dentre outras disposições, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.



§ 4º Cabe aos integrantes do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária **zelar pelo pleno cumprimento das legislações específicas vigentes**, que regulamentam as atividades de defesa agropecuária, as obrigações e os compromissos assumidos pelos acordos internacionais.

Art. 55. As atividades de vigilância sanitária agropecuária de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, produtos de origem animal e vegetal, e embalagens e suportes de madeira importados, em trânsito aduaneiro e exportados pelo Brasil, são de responsabilidade privativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

[...]

§ 3º Os **Fiscais Federais Agropecuários** [denominação dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários] **são as autoridades competentes para atuar na área da fiscalização da sanidade agropecuária das importações, exportações e trânsito aduaneiro de animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal.**

Art. 62. Compete às três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários, em suas áreas de competência, implantar, **monitorar e gerenciar os procedimentos de certificação sanitária**, fitossanitária e de identidade e qualidade, que têm como objetivo garantir a origem, a qualidade e a identidade dos produtos certificados e dar credibilidade ao processo de rastreabilidade.

[...]

§ 2º Compete, na forma da lei, aos Fiscais Federais Agropecuários a **emissão dos certificados oficiais** agropecuários exigidos pelo comércio internacional.

Com efeito, é evidente que o ato coator, fundado no art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA, impede os Auditores Fiscais Federais Agropecuários de “zelar pelo cumprimento das legislações específicas” (art. 9º, § 4º, do Decreto n. 5.741/2006), cuja diretriz segue as atribuições privativas estabelecidas pela Lei n. 10.883/2004, impedindo-os de “atuar [plenamente] na área de fiscalização da sanidade agropecuária das importações e exportações” (art. 55, § 3º, do Decreto n. 5.741/2006), e, portanto, limitando sua competência privativa para a “emissão dos certificados agropecuários exigidos pelo comércio internacional” (art. 62, § 2º, do Decreto n. 5.741/2006).

Logo, a usurpação de competências funcionais privativas dos AFFAs implica manifesta violação ao princípio da legalidade, em razão da exorbitância do poder normativo incursionada pela IN n. 23/2018/SDA/MAPA, ao permitir que os próprios



estabelecimentos inspecionados/fiscalizados realizem a lacração de produtos ainda pendentes da emissão dos certificados.

A violação a direito líquido e certo, demonstrada na espécie, perpassa questão cara ao sistema democrático constitucional brasileiro, qual seja, o princípio da hierarquia das normas jurídicas (art. 59 da Constituição Federal), que constitui corolário do princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal).

Por força do princípio da legalidade, os atos normativos administrativos estão subordinados às leis e aos atos regulamentares de posição hierárquica superior.

Se, para os cidadãos em geral, o princípio da legalidade tem feição *negativa* – é permitido fazer tudo aquilo que a lei não desautorize –, para a Administração Pública, o princípio da legalidade tem evidente função *positiva*, significa dizer: à Administração Pública **é permitido fazer tudo aquilo, e apenas aquilo**, que a lei autorize (art. 37, caput, da CF).

As instruções normativas, portarias etc. constituem atos administrativos destinados a operacionalizar ou a aclarar aspectos práticos de **disposições gerais contidas em atos normativos hierarquicamente superiores**, com o escopo final de possibilitar a atuação executiva da Administração Pública; não podem inovar na ordem jurídica nem colidir com as leis, com os respectivos decretos ou com as normas regulamentares superiores.

A necessidade de (i) os decretos regulamentares serem consonantes com a lei *stricto sensu*, sob pena de ilegalidade, igualmente corresponde à obrigatoriedade de (ii) as instruções e portarias normativas serem consonantes com os seus respectivos decretos regulamentares, de (iii) os ofícios e memorandos serem consonantes com as portarias, e assim sucessivamente, sob pena de incursão em antijuridicidade, sempre por força do princípio constitucional da *legalidade* (art. 5º, II, e art. 37, *caput*, da CF).

Por tudo, demonstrado que o art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA é de manifesta exorbitância às disposições do art. 3º, I, II e IX, da Lei n. 10.883/2004 e dos arts. 9º, § 4º, 55, § 3º, e 62, caput, § 2º, do Decreto n. 5.741/2006, é evidente a configuração do direito líquido e certo invocado na espécie.

IV.b – Usurpação de atribuições específicas dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários. Indelegabilidade do poder de polícia administrativa

Não bastasse a violação ao princípio constitucional da *legalidade*, o ato coator também implica indevida usurpação de atribuições específicas dos Auditores Fiscais

Federais Agropecuários e, por consequência, delega antijuridicamente o poder de polícia administrativa inerente às respectivas competências fiscalizatórias.

Conforme já apontado em sede introdutória, a IN n. 23/2018/SDA/MAPA determina que os Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFAs assinem certificados nacionais (CSN) e internacionais (CSI) lacrados pela própria empresa a ser fiscalizada e sem o respectivo acompanhamento do SIF – Serviço de Inspeção Federal.

O objetivo central da referida Instrução Normativa é autorizar a assunção pelo setor privado (*in casu*, empresas exportadoras nas situações elencadas) de atividades privativas de Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Há, portanto, inequívoca delegação ao setor privado de atividade de inspeção e de fiscalização sanitária, por intermédio de antijurídica autorização normativo-administrativa (art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA), para que as próprias empresas (inspecionadas) se imiscuem no procedimento fiscalizatório, que deveria ser, desde a inspeção até a lacração e certificação, inteiramente realizado por Auditores Fiscais Federais Agropecuários.

Não é possível outorgar **atividades privativas de AFFAs a pessoas não investidas** no cargo ao qual imputado o respectivo múnus público.

A Instrução Normativa n. 23, de 26 de julho de 2018, constitui tentativa (ilegal e inconstitucional) de “regulamentar” a transmissão ao setor privado de atividades *indelegáveis* (portanto, de *delegação ilegalizáveis*), como esclarece a Constituição Federal.

Não por outro motivo, a Constituição Federal estabelece que, “o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização” (art. 174).

Ainda que se pudesse *argumentativamente* reconhecer que, em dadas espécies, seriam delegáveis atos de polícia administrativa a particulares, a *natureza do bem jurídico e do próprio interesse públicos tutelados* é que deve esclarecer eventuais mitigações “em circunstâncias excepcionais ou em hipóteses muito específicas”:

*Os atos jurídicos expressivos de poder público, de autoridade pública, e, portanto, os de polícia administrativa, certamente não poderiam, ao menos em princípio e salvo circunstâncias excepcionais ou hipóteses muito específicas (caso, *exempli gratia*, dos poderes reconhecidos aos capitães de navio), ser delegados a particulares, ou ser por eles praticados.*

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvam o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e

propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.²

Evidentemente que, a exemplo da *liberdade* e da *propriedade*, o “exercício de misteres tipicamente públicos”, quando em causa a *saúde pública*, a *sanidade de produtos* etc., não pode ser transmitido ao setor privado.

Do contrário, ademais, haveria inequívoca ofensa ao “equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros”,³ em grave violação ao direito social constitucional à saúde.

De fato, como as atividades de inspeção e de fiscalização estão estritamente relacionadas a atividades de polícia administrativa (v.g., apreensão de produtos, interdição de estabelecimentos etc.), é **indispensável que o executor esteja regularmente investido em cargo público** ao exercer atos contrários aos interesses dos estabelecimentos *inspecionados/fiscalizados*.

Consoante a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), **qualquer atividade estatal que abranja poder de polícia, tal como a inspeção/fiscalização de produtos de origem animal, é indelegável a terceiros** e, portanto, deve ser exercida diretamente pelo Estado.

É o que se extrai do julgamento da ADI n. 1.717/DF (DJ 28.3.2003), de Relatoria do Ministro SIDNEY SANCHES, em que a Suprema Corte concluiu pela **indelegabilidade de qualquer atividade típica de Estado**, especialmente aquelas vinculadas ao poder de polícia (inerente à atuação fiscalizatória):

EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no **sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de**

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 714.

³ *Ibidem*, p. 714.

atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unânime. (STF, Pleno, ADI n. 1717, Relator Min. Sydney Sanches, DJ 28.3.2003; grifo aditado)

A atividade fiscalizatória estatal deve ser norteada pelos princípios da *eficiência* e da *impeccabilidade*, pelo conhecimento técnico de servidores públicos **concursados**, aptos a realizar de forma qualificada e **imparcial** suas funções institucionais.

Logo, sendo evidente que **a lacração de produtos com certificação pendente reveste-se de ato próprio da atividade de polícia administrativa**, o ato coator viola o art. 174 da Constituição Federal (“o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização”).

IV.c – Desproporcionalidade da medida

A transferência ao setor privado autorizada pela IN n. 23/2018, a par de violar obliquamente a regra constitucional do concurso público (art. 37, II, da CF) e os preceitos já mencionados nos tópicos anteriores, desrespeita frontalmente aos princípios administrativos constitucionais da *impeccabilidade*, da *moralidade* e da *eficiência* (art. 37, *caput*, da CF).

Além disso, a determinação contida no ato coator (art. 27 da IN n. 23/2018/SDA/MAPA) padece de manifesta desproporcionalidade, resultante do paradoxo implicado pelo procedimento de lacração atribuída ao próprio inspecionado/fiscalizado.

Trata-se de procedimento que, além de obscuro, não garante que as certificações realizadas *a posteriori* pelos AFFAs correspondam, de fato, aos mesmos produtos que foram *anteriormente* inspecionados/fiscalizados.

Todo requisito extrínseco ou formal, exigido no âmbito administrativo, deve ser reputado proporcional ou razoável à finalidade a que se destina.

Afinal, a Administração Pública está regida, dentre outros, pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal e art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999).

Ora, é manifesta a impertinência/inadequação de medida administrativa que impossibilite os AFFAs de realizarem certificações de **produtos lacrados por terceiros**

interessados (estabelecimentos inspecionado/fiscalizados). Como já mencionado, esse obscuro procedimento não garante que as certificações realizadas *a posteriori* pelos AFFAs correspondam, de fato, aos mesmos produtos que foram *anteriormente* inspecionados/fiscalizados.

O princípio da razoabilidade/proporcionalidade impõe, sob a óptica da adequação/cabimento, que as medidas administrativas adotadas sejam “**apropriadas à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes**”.⁴

Sobre o tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é expressa em consignar a **possibilidade de controle jurisdicional de atos administrativos injustos**, em prestígio ao princípio da proporcionalidade/razoabilidade:

O princípio da proporcionalidade em sentido amplo alberga a "exigência de adequação da medida restritiva ao fim ditado pela própria lei; necessidade da restrição para garantir a efetividade do direito e a proporcionalidade em sentido estrito, pela qual se pondera a relação entre a carga de restrição e o resultado" (Suzana de Toledo Barros).

“O princípio da razoabilidade é uma norma a ser empregada pelo Poder Judiciário, a fim de permitir uma maior valoração dos atos expedidos pelo Poder Público, analisando-se a compatibilidade com o sistema de valores da Constituição e do ordenamento jurídico, sempre se pautando pela noção de Direito justo, ou justiça” (Fábio Pallaretti Calcini).⁵

Portanto, também sob a óptica da proporcionalidade, inerente ao postulado constitucional da segurança jurídica, de observância obrigatória pela Administração Pública (art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999), está devidamente configurado o direito líquido e certo resguardado pela presente via mandamental.

V – REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR

A espécie dos autos preenche os requisitos legais para a concessão de medida liminar, previstos no art. 7º, III, da Lei n. 12.016/2009.

A relevância da fundamentação extrai-se do direito líquido e certo da categoria substituída pelo Impetrante, consistente na (i) **preservação de competências funcionais privativas** (art. 3º, I, II e IX, da Lei n. 10.883/2004 e arts. 9º, § 4º, 55, § 3º, e 62, *caput*, § 2º, do Decreto n. 5.741/2006), na **indelegabilidade de atividade inerente ao**

⁴ Ibidem, p. 114.

⁵ STJ, Quinta Turma, RMS n. 29.290/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 15.3.2010; excerto da ementa.

poder de polícia administrativa (art. 174 da CF) e na **observância dos princípios** da legalidade, proporcionalidade, *impessoalidade*, *moralidade* e *eficiência* administrativas (art. 37, *caput*, da CF e art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999).

Caso o ato coator continue a se perpetuar, os servidores substituídos permanecerão impedidos de realizar suas atribuições funcionais de forma plena e eficiente, pois serão obrigados a emitir certificação sanitária das cargas de matérias-primas e produtos de origem animal sem a garantia de que os produtos (certificados) se mantêm os mesmos, anteriormente inspecionados/fiscalizados.

Logo, é flagrante a antijuridicidade do ato coator (art. 27 da Instrução Normativa n. 23/2018/SDA/MAPA).

Ademais, a concessão de liminar mandamental, na espécie dos autos, não está vedada pelo art. 7º, § 2º, da Lei n. 12.016/2009, pois não trata das hipóteses taxativas ali arroladas.

O perigo na demora, que reclama a medida liminar, resulta da própria **natureza dos bens jurídicos envolvidos, que tratam de problemática relacionada à saúde pública e à sanidade dos produtos de origem animal.**

Além disso, a perpetuação do ato coator pode comprometer a atividade exportadora, com impacto econômico importante para o Brasil, já que a prática administrativa impugnada geralmente envolve produtos destinados à exportação cujos países (de destino) não exigem habilitação específica. A título ilustrativo, basta imaginar o impacto sobre o comércio exterior em decorrência de fato constitutivo de mercadoria que, ao chegar ao destino, seja diversa daquela constante no ato de certificação.

Com efeito, o ato coator impede que **as certificações realizadas a posteriori pelos AFFAs correspondam, de fato, aos mesmos produtos que foram anteriormente inspecionados/fiscalizados**, procedimento que, caso se perpetue, pode gerar danos de grande magnitude à saúde pública, à sanidade dos produtos de origem animal e, enfim, à atividade econômica.

Portanto, além da manifesta plausibilidade do direito invocado, o perigo de dano grave potencialmente implicado pelo ato coator também recomenda a concessão da medida liminar mandamental.

VI – PEDIDO

Nos termos das razões expendidas, o ANFFA Sindical requer o seguinte:

1) seja concedida medida liminar para sobrestar a eficácia do art. 27 da Instrução Normativa SDA/MAPA n. 23, de 26 de julho de 2018, determinando-se à Autoridade coatora que restabeleça, até o julgamento definitivo do mandado de segurança, o procedimento respectivamente anterior à superveniência dessa norma;

1.1) seja assinado o prazo de setenta e duas horas (72h) para que o Impetrado cumpra a liminar deferida, sob pena de serem apuradas as respectivas responsabilidades penal e administrativa e de ser investigada a desobediência pessoal de decisão judicial, nos termos do art. 26 da Lei n. 12.016/2009, sem prejuízo da fixação de multa diária ou de outras medidas coercitivas ou de apoio;

2) seja notificado o Impetrado para apresentar as informações que considerar relevantes;

3) seja ouvido o representante do Ministério Público;

4) seja, ao final, confirmada a liminar e concedida a segurança para, reconhecida a antijuridicidade do art. 27 da Instrução Normativa SDA/MAPA n. 23/2018, determinar à Autoridade coatora que todo o procedimento de lacração e certificação, etapas posteriores à inspeção/fiscalização inicial de cargas de matérias-primas e produtos de origem animal, seja realizado sob o controle de Auditores Fiscais Federais Agropecuários, vedada a delegação aos próprios estabelecimentos inspecionados/fiscalizados.

Requer, outrossim, que conste o nome do advogado Antônio Torreão Braz Filho, OAB/DF 9.930, nas futuras publicações.

Para meros efeitos fiscais, atribui à causa o valor de mil reais (R\$ 1.000,00).

Nesses termos.

Brasília, 23 de novembro de 2018.

João Pereira Monteiro Neto
OAB/DF 28.571

Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268

Déborah de Andrade Cunha e Toni
OAB/DF 43.145

Ana Torreão Braz Lucas de Moraes
OAB/DF 24.128



LISTA DE DOCUMENTOS

DOC. 01: Guia de custas.

DOC. 02: Comprovante do pagamento de custas.

DOC. 03: Procuração e substabelecimento.

DOC. 04: Comprovante de situação cadastral do CNPJ do ANFFA Sindical.

DOC. 05: Certidão de Registro Sindical.

DOC. 06: Termo de Posse da Diretoria Executiva Nacional do ANFFA Sindical.

DOC. 07: Estatuto do ANFFA Sindical.

DOC. 08: IN 23/2018.