

RECURSO ESPECIAL Nº 1.590.142 - SC (2016/0067327-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO
EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA -
COOPEROESTE
ADVOGADOS : ADILSON NERI PANDOLFO - SC021014
MARLUZA LACERDA PAIM E OUTRO(S) - SC020377
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AFRONTA A REGULAMENTO. DESCABIMENTO. CONCEITO DE LEI FEDERAL. ATO ILÍCITO. DANOS MATERIAIS E LUCROS CESSANTES. INEXISTÊNCIA.

1. Caso em que a recorrente ajuizou Ação Ordinária contra a União com o fim de condenar a ré ao pagamento de indenização a título de danos morais e materiais. Afirma que o Serviço de Inspeção de Produtos Agropecuários - SIPAG, com base em laudos de análise da qualidade do leite que teriam apontado irregularidades, impôs-lhe restrições na venda do leite sem contraprova, com aplicação de penalidade administrativa e proibição de comercialização de sua produção. Foram ainda apreendidos litros de leite já industrializados no valor de R\$ 2.548.158 (dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, cento e cinquenta e oito), condicionando sua venda à conclusão de análises laboratoriais, fato que teria acarretado sérios prejuízos.

2. No que tange à apontada ofensa ao art. 536 do Regramento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, observa-se que o Recurso Especial não constitui via adequada para a análise de norma técnica *per se*, por não estar este compreendido na expressão "lei federal", constante da alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

3. Ademais, mesmo que superado tal óbice, a discussão a respeito da possibilidade ou não de produção de contraprova, no caso, esbarraria no óbice da Súmula 7/STJ, porquanto a Corte local entendeu constatado nos autos que isso não seria tecnicamente possível.

4. Quanto à apontada afronta ao art. 37, § 6º, da CF/1988, não se pode conhecer do Recurso Especial, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional.

5. O ato de fiscalização praticado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tendo em vista a gravidade dos problemas detectados na produção do leite UHT, está de acordo com a lei e foi adotado com o objetivo de proteger a saúde da população.

6. A responsabilidade objetiva do Estado em decorrência de atos comissivos lícitos depende da configuração de violação a direito pelo ato estatal, de que resulte dano real, específico e anormal, a justificar o dever de reparação.

7. No caso dos autos, de acordo com a descrição dos fatos na origem, é possível afastar o nexu causal entre a ação fiscalizatória referida na inicial e os

Superior Tribunal de Justiça

danos alegados, porquanto não é absoluto o direito ao exercício de qualquer atividade econômica, havendo limites na Constituição e no ordenamento jurídico que devem ser respeitados.

8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). ADILSON NERI PANDOLFO, pela parte RECORRENTE: COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA - COOPEROESTE"

Brasília, 18 de outubro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.590.142 - SC (2016/0067327-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE : COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA - COOPEROESTE

ADVOGADOS : ADILSON NERI PANDOLFO - SC021014

MARLUZA LACERDA PAIM E OUTRO(S) - SC020377

RECORRIDO : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial interposto (art. 105, III, "a" e "c", da Constituição) contra acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. FISCALIZAÇÃO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. DEMORA. CONTRAPROVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA. DANOS MATERIAIS, MORAIS E LUCROS CESSANTES. INCABÍVEIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. O histórico dos fatos demonstra que a fiscalização agropecuária agiu de forma totalmente regular, não havendo outra alternativa que não a adoção das referidas medidas. Com efeito, não poderia a Administração Pública adotar outra postura diante da gravidade dos problemas detectados na produção de leite UHT da autora, sob pena de comprometimento da segurança alimentar da coletividade, tendo em vista tratar-se de produto pronto para o consumo (sem a necessidade de cozimento ou outras espécies de alterações), cujo mercado consumidor é composto, em sua maioria, por crianças e idosos.

2. Restou demonstrado nos autos que a realização de contraprova em análises microbiológicas de leite UHT não é tecnicamente possível, de forma que não poderia a parte autora exigir que o Ministério da Agricultura assim procedesse.

3. Hipótese em que não houve demora por parte dos laboratórios oficiais, tampouco no procedimento de coleta e envio do material por parte dos agentes da inspeção. Certa 'demora' é natural porque leva em conta o tempo necessário para incubar o leite, aguardar o crescimento (desenvolvimento) dos microorganismos nos meios de cultura e por fim proceder a sua identificação.

4. Não caracterizado ato ilícito, descabe se falar em indenização por danos materiais ou morais, ou lucros cessantes -, esses últimos em razão da imposição do Regime Especial de Fiscalização pelo SIPAG e da apreensão da produção no ano de 2009, deixando de manter a média das sobras e amargando um prejuízo de R\$2.504.287,08 -, quer seja a responsabilidade objetiva ou

subjetiva ou se adote a teoria do risco administrativo, uma vez que o ilícito é essencial para a responsabilidade civil, conforme o art. 186 do Código Civil.

5. Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, atributos que podem ser afastados mediante produção de prova em contrário, inexistente no caso.

6. Considerando o disposto no artigo 20, §4º, do Código de Processo Civil, o tempo de tramitação do feito, o trabalho desenvolvido pelo advogado, a natureza e complexidade da causa, bem como seu valor (R\$ 350.000,00), a verba honorária fixada em R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) é adequada e razoável, devendo ser mantida.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO. ACESSO ÀS INSTÂNCIAS SUPERIORES.

1. A natureza reparadora dos embargos de declaração autoriza a sua oposição como meio de rediscutir a matéria objeto do julgamento. Restringe-se, pois, às hipóteses em que há na sentença ou acórdão inexactidões materiais, erros de cálculo, omissão, contradição ou obscuridade.

2. Se o órgão julgador decidiu contrariamente à pretensão da recorrente, não será na via dos embargos declaratórios que buscará reformar o decisor, pena de se lhes atribuir efeitos infringentes, hipótese só admitida excepcionalmente.

3. Prequestionamento explícito das questões suscitadas, sob pena de não conhecimento da insurgência pelo E.g. STJ, conforme Súmula 211.

Sustenta a parte recorrente, em Recurso Especial, violação, no mérito, do art. 536 do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, aprovado pelo Decreto Federal 30.691, de 29 de Março de 1952, que regulamenta o artigo 9º da Lei 1.283 de 18 de dezembro de 1950; 37, 6º da Constituição Federal e 186 e 927 do Código Civil. Afirma:

Esta atitude da fiscalização levou a obtenção de novos laudos, equivocados, que apontavam anormalidades quando na verdade, o leite, conforme laudos e Termos de Liberações (evento 1 – OUT19/50) emitidos pelo LANAGRO – LABORATÓRIO OFICIAL, não tinha nenhuma irregularidade.

(...)

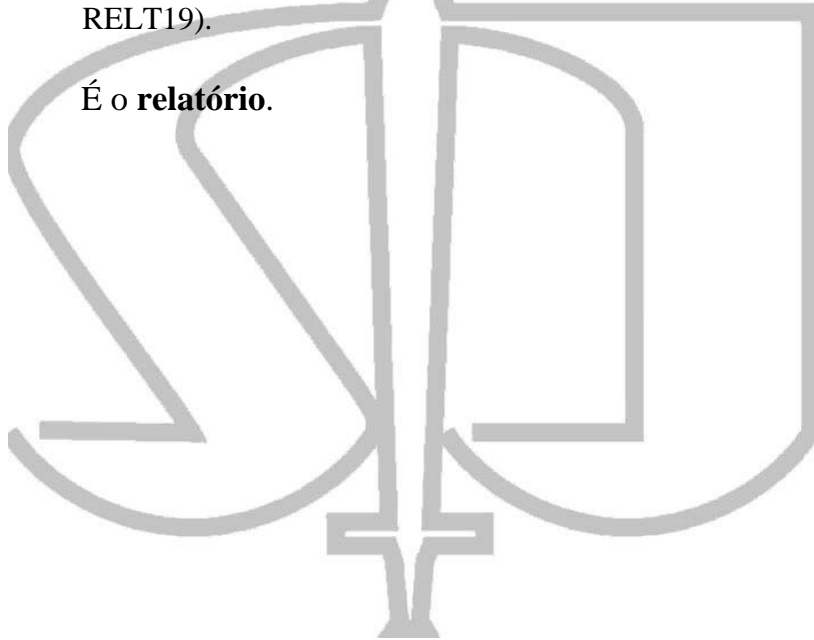
No entanto, a atitude fora abusiva e desproporcional, em ofensa ao princípio da eficiência previsto no art.37 caput, da CF. Tal fato também restou provado na troca de informações por e-mail entre os FFAs responsáveis

pela Fiscalização realizada em 21/01/2009 cujo teor encontra-se no Evento 8 – EMAIL13 onde as Fiscais Federais Agropecuárias Gisele Wortmann Gomes e Adriana de Cássia Neves, com cópia para o Fiscal Elias Chagas em 21/01/2009, tratam do assunto manifestando preocupação com a demora na emissão dos resultados das análises. Ou seja, trinta dias antes da decisão de encaminhar amostras para análises em laboratórios oficiais, os Fiscais responsáveis já tinham consciência que deveriam buscar outro laboratório para sanar a dúvida, mas não o fizeram, optaram por enviar as amostras para o mesmo laboratório.

(...)

Mesmo tendo total conhecimento de que eram os laudos do laboratório do SENAI que demonstraram contradições, os Fiscais decidiram aguardar mais 30 dias para só então determinar que as amostras deveriam ser coletadas e enviadas para os laboratórios Oficiais – LANAGRO (evento 8 – RELT19).

É o relatório.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.590.142 - SC (2016/0067327-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 21.9.2016.

Caso em que a recorrente ajuizou Ação Ordinária contra a União com o fim de condenar a ré ao pagamento de indenização a título de danos morais e materiais. Afirma que o Serviço de Inspeção de Produtos Agropecuários - SIPAG, com base em laudos de análise da qualidade do leite que teriam apontado irregularidades, impôs-lhe restrições na venda do leite sem contraprova, com aplicação de penalidade administrativa e proibição de comercialização de sua produção. Foram ainda apreendidos litros de leite já industrializados no valor de R\$ 2.548.158 (dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, cento e cinquenta e oito), condicionando sua venda à conclusão de análises laboratoriais, fato que teria acarretado sérios prejuízos.

No caso dos autos, o Tribunal local consignou:

Da abusividade

O magistrado de origem entendeu que não houve atuação abusiva por parte dos agentes estatais, que realizaram todo o trabalho de fiscalização e orientação dentro de um limite de razoabilidade e dentro da legalidade, no estrito cumprimento de seu dever legal e atuando no exercício regular de direito, estando caracterizada a excludente de responsabilidade objetiva do Estado, inexistente o dever de indenizar.

De fato, o histórico dos fatos demonstra que a fiscalização agropecuária agiu de forma totalmente regular, não havendo outra alternativa que não a adoção das referidas medidas. Com efeito, não poderia a Administração Pública adotar outra postura diante da gravidade dos problemas detectados na produção de leite UHT da autora, sob pena de comprometimento da segurança alimentar da coletividade, tendo em vista tratar-se de produto pronto para o consumo (sem a necessidade de cozimento ou outras espécies de alterações), cujo mercado consumidor é composto, em sua maioria, por crianças e idosos.

Da Contraprova

Restou demonstrado nos autos que a realização de contraprova em análises microbiológicas de leite UHT não é tecnicamente possível, de forma que não poderia a parte autora exigir que o Ministério da Agricultura assim procedesse.

Da alegada demora

De outra banda, verifica-se que não houve demora por parte dos laboratórios oficiais, tampouco no procedimento de coleta e envio do material por parte dos agentes da inspeção. Certa 'demora' é natural porque leva em conta o tempo necessário para incubar o leite, aguardar o crescimento (desenvolvimento) dos microorganismos nos meios de cultura e por fim proceder a sua identificação.

Constou do relatório fiscal (evento 8 - INF2):

'(...) Lembramos também que os 78 dias a que a empresa faz referência, foi o prazo para a conclusão total dos trabalhos, mas que a empresa foi liberada do REF 25 dias antes, como ela mesmo cita, e que neste período somente ficaram retidos os lotes que apresentaram resultados fora do padrão nas análises realizadas pelo laboratório credenciado.

Cabe ressaltar ainda que, considerando o tempo médio para emissão de laudo de análise microbiológica do leite UHT foi de 22 dias, considerando que os lotes positivos passaram por duas análises, considerando ainda os fins de semana e o feriado de carnaval existentes neste período, entendemos que o prazo de 53 dias para liberação foi razoável para que o Serviço de Inspeção Federal tivesse segurança para tomar sua decisão, visando sempre em primeiro lugar a segurança alimentar do consumidor, que é a sua missão principal por ordem legal e moral. (...) Ressaltamos também que, muito diferente do que foi informado pela empresa, seguindo a metodologia de análise preconizada no Capítulo III da Instrução Normativa SDA nº 62 de 26 de agosto de 2003, que trata da contagem de microorganismos mesófilos aeróbios viáveis capazes de causar alteração em produtos lácteos líquidos UHT, o tempo mínimo necessário para a realização análise seria de: 7 dias para incubação, mais 72 horas para leitura em placa, mais 72 horas para repique e finalmente mais 72 horas para série bioquímica, ou seja se tudo der certo considerando o ótimo e descartando a possibilidade do laboratório realizar confirmação da análise o prazo mínimo seria de 16 dias, o dobro do colocado pela empresa.

Se somarmos aí o tempo necessário para remessa e traslado da amostra, o tempo para a emissão dos laudos e as confirmações (repiques extras) que o SENAI nos informou ter realizado em várias amostras, é fácil entender porque os laudos estavam levando em média de 22 dias (como informado acima) para nos ser retornado.

Mesmo que nenhum crescimento ocorresse nas placas, ainda assim seriam necessários no mínimo 10 dias de análise, qualquer prazo inferior a este infere em análise realizada incorretamente e obviamente negativa por não respeitar o tempo mínimo necessário exigido para crescimento dos microorganismos.' O ato administrativo formalmente correto, como é o caso do procedimento de fiscalização ora discutido, goza de presunção de legitimidade, e a prova para elisão é ônus de quem alega a irregularidade, ilegalidade ou ilegitimidade. Celso Antônio Bandeira de Melo (in Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1999), leciona que a presunção de legitimidade é a qualidade que reveste tal ato, de se presumir verdadeiro e conforme o Direito, até prova em contrário. Isto é, milita em favor dele uma presunção juris tantum de legitimidade, o que não foi afastada no caso em tela.

Dos danos morais, materiais e lucros cessantes

Não caracterizado ato ilícito, descabe se falar em indenização por danos materiais ou morais, ou lucros cessantes -, esses últimos em razão da imposição do Regime Especial de Fiscalização pelo SIPAG e da apreensão da produção no ano de 2009, deixando de manter a média das sobras e amargando um prejuízo de R\$2.504.287,08 -, quer seja a responsabilidade objetiva ou subjetiva ou se adote a teoria do risco administrativo, uma vez que o ilícito é essencial para a responsabilidade civil, conforme o art. 186 do Código Civil.

De fato, como já mencionado, o ato praticado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) está de acordo com o ordenamento jurídico pátrio e foi emitido visando à proteção da saúde da população.

Com efeito, não é absoluto o direito ao exercício de qualquer atividade econômica.

Há limites na Constituição e na lei. Devem as atividades laborais e econômicas se submeter às regras do poder público.

(...)

No caso em exame, o direito da parte autora em exercer sua atividade laboral/econômica encontrou barreira no dever do Estado de assegurar o direito à saúde das pessoas/consumidores que adquirem leite UHT.

Assim, tomando-se em conta os três elementos reconhecidamente essenciais na definição da responsabilidade civil - a ofensa a uma norma preexistente ou erro na conduta, um dano e o nexo de causalidade entre um e outro - a questão colocada neste feito não se amolda aos parâmetros jurídicos do dever de responsabilização da União, porquanto ausente a ilegalidade no ato praticado pela ré, razão pela qual indevida a pretendida indenização a título de danos materiais, morais e lucros cessantes.

Não merece prosperar a irresignação.

No que tange à apontada ofensa ao art. 536 do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal, observa-se que o Recurso Especial não constitui via adequada para a análise de Regulamento, por não estar este compreendido na expressão "lei federal", constante da alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AFRONTA À PORTARIA. DESCABIMENTO. CONCEITO DE LEI FEDERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Ao STJ não cabe apreciar na via estreita do recurso especial,

Superior Tribunal de Justiça

mesmo que indiretamente, normas infralegais, tais como: resoluções, portarias, regimentos internos, regulamentos, etc., por não se enquadrarem no conceito de "tratado ou lei federal" constante no art. 105, III, "a", da Constituição Federal.

2. Agravo regimental não provido.

(AgInt no AREsp 939.911/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe 21/09/2016).

Ademais, mesmo que superado tal óbice, a discussão a respeito da possibilidade ou não de produção de contraprova, no caso, esbarraria no óbice da Súmula 7/STJ, porquanto a Corte local entendeu constatado nos autos que isso não seria tecnicamente possível.

Quanto à apontada afronta ao art. 37, § 6º, da CF/1988, não se pode conhecer do Recurso Especial, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional.

No que tange ao apontado ilícito civil, a Corte *a quo* consignou:

Não caracterizado ato ilícito, descabe se falar em indenização por danos materiais ou morais, ou lucros cessantes -, esses últimos em razão da imposição do Regime Especial de Fiscalização pelo SIPAG e da apreensão da produção no ano de 2009, deixando de manter a média das sobras e amargando um prejuízo de R\$2.504.287,08 -, quer seja a responsabilidade objetiva ou subjetiva ou se adote a teoria do risco administrativo, uma vez que o ilícito é essencial para a responsabilidade civil, conforme o art. 186 do Código Civil.

De fato, como já mencionado, o ato praticado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) está de acordo com o ordenamento jurídico pátrio e foi emitido visando à proteção da saúde da população.

(...)

Assim, tomando-se em conta os três elementos reconhecidamente essenciais na definição da responsabilidade civil - a ofensa a uma norma preexistente ou erro na conduta, um dano e o nexo de causalidade entre um e outro - a questão colocada neste feito não se amolda aos parâmetros jurídicos do dever de responsabilização da União, porquanto ausente a ilegalidade no ato praticado pela ré, razão pela qual indevida a pretendida indenização a título de danos materiais, morais e lucros cessantes.

O ato de fiscalização praticado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tendo em vista a gravidade dos problemas detectados na

Superior Tribunal de Justiça

produção do leite UHT, está de acordo com a lei e foi adotado com o objetivo de proteger a saúde da população.

Com efeito, a responsabilidade objetiva do Estado em decorrência de atos comissivos lícitos depende da configuração de violação a direito pelo ato estatal, de que resulte dano real, específico e anormal, a justificar o dever de reparação.

No caso dos autos, de acordo com a descrição dos fatos na origem, é possível afastar o nexa causal entre a ação fiscalizatória referida na inicial e os danos alegados, porquanto não é absoluto o direito ao exercício de qualquer atividade econômica, havendo limites na Constituição e no ordenamento jurídico que devem ser respeitados.

Diante do exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, desprovejo-o.**

É como **voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2016/0067327-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.590.142 / SC

Números Origem: 450184385420114040000 50002675020114047210 50010195620104047210
50133029120124047000 PR-50133029120124047000 SC-50002675020114047210
SC-50010195620104047210 TRF4-50184385420114040000

PAUTA: 18/10/2016

JULGADO: 18/10/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MÔNICA NICIDA GARCIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : COOPERATIVA REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO
OESTE DE SANTA CATARINA - COOPEROESTE
ADVOGADOS : ADILSON NERI PANDOLFO - SC021014
MARLUZA LACERDA PAIM E OUTRO(S) - SC020377
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração - Indenização por Dano Moral

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). ADILSON NERI PANDOLFO, pela parte RECORRENTE: COOPERATIVA REGIONAL
DE COMERCIALIZAÇÃO DO EXTREMO OESTE DE SANTA CATARINA - COOPEROESTE

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe
provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães
(Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.